

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
n. 1/2012, pp. 33-87

Parlamenti analitici

Gloria Regonini

Analytic Parliaments

In this article, we describe the effects of strong nonpartisan legislative offices on the procedures and outcomes of the parliaments they serve. We consider four disciplinary approaches used to provide legislatures with information and analysis independent from the executive: the law, the budget, the management and the policy perspectives. We highlight how these competencies and their advice intervene in the pre-legislative scrutiny and in the post-legislative oversight. Our comparative analysis includes United States, United Kingdom, and Italy. The results confirm the substantial indifference to the policy analysis and program evaluation by the Italian parliament.

Keywords: Policy Analysis; Policy Evaluation; Pre-legislative Scrutiny; Parliamentary Oversight, Institutional Knowledge.

1. L'analisi pre-legislativa, a servizio della decisione

In una ricerca comparata sulle commissioni permanenti nei parlamenti europei, Kaare Strom giunge alla conclusione che «i parlamenti possono giocare ruoli loro propri e deliberativi solo se hanno la capacità di ottenere informazioni e competenze indipendenti dal governo» (Strøm 1998, 53). Questa tesi ha numerosi sostegni, da prospettive metodologiche diverse (Sabatier e Whiteman 1985; Krehbiel 1991); ed è ribadita in un'ampia ricerca su scala intercontinentale: «Una preconditione sia per l'efficacia legislativa, sia per l'autonomia [...] è che il parlamento possa acquisire le informazioni che gli servono per esaminare i provvedimenti in modo libero dalla dipendenza dalle fonti dell'esecutivo» (Arter 2006, 473).

Le stesse osservazioni sono declinate in chiave prescrittiva dalle principali organizzazioni internazionali, quali strategie per qualificare il ruolo dei legislativi. Tra le ultime raccomandazioni, valga per tutte questa citazione:

«Decisioni legislative informate richiedono solide analisi delle politiche e capacità di ricerca. Grazie a queste capacità, i parlamentari acquisiscono le

informazioni da analizzare, prendono le decisioni sulle leggi e si misurano con le conseguenze sociali e economiche di lungo periodo delle proposte di legge»¹.

Questo stesso programma, il *Parliamentary Development* delle Nazioni Unite, indica le seguenti linee guida:

- sostenere l'avvio di centri di ricerca indipendenti;
- sviluppare biblioteche parlamentari;
- avviare un programma per i funzionari che garantisca al parlamento una dotazione di competenze nel campo della ricerca e dell'analisi delle politiche;
- aiutare il parlamento a stabilire relazioni con le organizzazioni della società civile dotate di specifiche competenze e capacità di ricerca.

Come abbiamo sottolineato nell'articolo introduttivo, il rapporto tra competenze tecniche indipendenti e legislativi assume caratteristiche diverse a seconda che riguardi l'analisi pre-legislativa, a servizio della decisione, o l'*oversight* post-legislativo, a servizio della valutazione.

Questo paragrafo è appunto dedicato al contributo che l'A&VPP dà alla formazione degli orientamenti delle commissioni e delle assemblee, attraverso le ricerche prodotte dagli uffici che assistono i legislativi, che spesso si autodefiniscono le *think tanks* dei parlamenti.

La distinzione tra analisi *ex ante* e valutazione *ex post* è analitica, e spesso non facilmente applicabile ai concreti esercizi di *policy advice*. Nelle nostre società, con una lunga storia di interventi pubblici, le politiche progettate *ex novo* sono una piccola minoranza. La stragrande maggioranza delle proposte al vaglio dei parlamenti riguardano infatti l'aggiustamento più o meno radicale di programmi che già esplicano i loro effetti. In altri casi, la valutazione *ex post* ha un diretto effetto sul modo in cui gli interventi sono corretti in corso d'opera².

¹ United Nations Development Programme (UNDP) (2009), *Parliamentary Development – UNDP Strategy Note*, p. 9, http://www.undp.ro/download/Parliamentary%20development%20D_Strategy_Note%202009.pdf.

² Valga come esempio la puntuale verifica dello stato di attuazione dei diversi programmi collegati ai Giochi Olimpici di Londra del 2012, effettuata dall'agenzia di *oversight* del parlamento britannico: Leigh E. (2010), *The Role of the Committee of Public Accounts* <http://www.bl.uk/sportandsociety/explore>

Tratti comuni al caso americano e britannico

Le analisi elaborate dai servizi di ricerca del Congresso americano, del parlamento britannico, e dei legislativi a livello infranazionale, condividono alcuni tratti comuni.

Innanzitutto, i rapporti di ricerca possono riguardare fasi diverse del processo decisionale. Alcuni si collocano in una fase esplorativa, preliminare al vero e proprio esame di una proposta. In questi casi, le ricerche:

- danno conto dello *status quo* e delle cause che lo hanno destabilizzato;
- presentano e valutano una serie di evidenze empiriche, a partire dalle analisi prodotte da altri enti pubblici, per comprendere la letteratura accademica, ma anche il dibattito sui media e le eventuali audizioni parlamentari;
- discutono le varie opzioni, anche con riferimento alle scelte compiute in altre nazioni, e sottolineano i loro punti di forza e di debolezza.

Nel caso, molto frequente, in cui l'esecutivo a sua volta abbia prodotto studi e proposte, le *think tanks* parlamentari li sottopongono a una verifica critica. Una volta avviato l'esame formale di un progetto, i contributi diventano più precisi, con approfondimenti sui punti via via rivelatisi più controversi.

Quanto alle prospettive disciplinari utilizzate,

- il filo conduttore dei rapporti di ricerca è – salvo rare eccezioni – la classica sequenza del *problem solving* fatta propria dalla *policy analysis*: individuazione del problema di rilevanza pubblica, analisi delle cause, definizione delle alternative di *policy* a disposizione, presentazione e valutazione delle conseguenze attese. In ogni fase, viene fatto ampio ricorso alla ricerca sociale;
- il quadro normativo costituisce l'oggetto di un'apposita sezione, ed è spesso accompagnato da un'analisi dei costi della regolazione;
- le dinamiche finanziarie e l'impatto sulla spesa pubblica occupano un posto di grande e crescente rilievo in tutti i documenti che abbiamo analizzato;

- talvolta, quando alla creazione o al peggioramento del problema hanno concorso sfasature organizzative o gestionali in una parte dell'amministrazione pubblica o di un'agenzia indipendente, sono presentati anche i risultati di indagini interne e le proposte di ridisegno delle strutture, con un approccio manageriale.

Stati Uniti

Storicamente, la sperimentazione di forme di *pre-legislative advice* quale servizio offerto ai legislatori si è affermata attraverso l'ampliamento del ruolo delle biblioteche parlamentari, nate sulla spinta dell'idea illuministica di mettere a disposizione di chi deve fare le leggi le migliori conoscenze esistenti (Watt 2010).

Negli Stati Uniti, questa dinamica è pienamente confermata dall'evoluzione del *Congressional Research Service* (CRS), la branca della *Library of Congress* che produce ricerche a servizio esclusivo della Camera e del Senato. Il CRS o, meglio, il suo antenato, il *Legislative Reference Service*, fu istituito nel 1914 durante la presidenza di Woodrow Wilson che, come è noto, prima di essere eletto alla più alta carica dello stato, era stato un profondo studioso del potere legislativo e dell'amministrazione americana, nonché fondatore, nel 1903, della *American Political Science Association*.

Con il *Legislative Reorganization Act* del 1970, il Servizio assume il nome attuale, che lo distanzia nettamente rispetto alle normali competenze di documentazione e di biblioteconomia, per assegnargli nuovi compiti, evidenti nell'attuale profilo:

«Il *Congressional Research Service* (CRS) lavora esclusivamente per il Congresso degli Stati Uniti, e fornisce analisi di *policy* e legali alle commissioni e ai membri sia della Camera che del Senato, di qualunque affiliazione partitica [...]. Il CRS è noto per analisi autorevoli, confidenziali, obiettive e non partitiche. La sua più alta priorità è assicurare che il Congresso abbia sempre accesso al miglior pensiero della nazione»³.

Nel 2010, il CRS aveva 675 dipendenti, 450 dei quali erano ricercatori in varie discipline: analisti di politiche, giuristi, informatici e esperti di specifiche aree di *policy*. Il finanziamento

³ <http://www.loc.gov/crsinfo/> (6 novembre 2011). Il Servizio funziona "24/7".

pubblico per l'anno fiscale 2010 è stato di 112 milioni di dollari⁴.

Alcuni dei principi guida del CRS sono comuni a tutte le agenzie⁵ che lavorano per il Congresso: autorevolezza, obiettività, spirito non partitico. Ma c'è un tratto che distingue il CRS, ed è il carattere non pubblico e riservato dei suoi prodotti. Infatti, per garantire libertà di giudizio ai ricercatori, evitare strumentalizzazioni politiche e preservare la fiducia e la confidenzialità nelle relazioni con i *lawmakers*, i rapporti elaborati sono forniti solo ai parlamentari e ai loro staff. Questo aspetto è fonte di molte contestazioni da parte delle organizzazioni civiche, che si battono per la totale trasparenza delle ricerche finanziate con denaro pubblico. Sui loro siti sono dunque messi a disposizione dei cittadini la quasi totalità di questi studi, ottenuti grazie alla collaborazione degli stessi parlamentari⁶.

Accanto a questi rapporti, circa 1000 all'anno, il CRS fornisce una gamma di servizi che vanno dalla consulenza volante, anche telefonica, al singolo parlamentare e al suo staff, a seminari su temi che ancora non sono entrati in agenda, ma che il Servizio ritiene ormai ineludibili.

Stati americani

Come è noto, il processo di istituzionalizzazione dei legislativi nei singoli stati dell'Unione è proceduto con tempi diversi e in modo eterogeneo. Fino alla fine degli anni settanta, i sistemi politici statali erano caratterizzati dalla preminenza del ruolo del governatore e dell'esecutivo, con parlamenti convocati in sessioni brevi e discontinue, con agende molto povere, con *lawmakers* impegnati solo part-time, e con staff poco professionalizzati, in larga misura reclutati su base *partisan*. Questa situazione è notevolmente cambiata negli ultimi trent'anni, grazie a una serie di misure che hanno aumentato le competenze delle assemblee elettive statali, hanno fatto del ruolo di parlamentare un incarico impegnativo, compensato con un'indennità, e hanno portato alla crescita della preparazione tecnica

⁴ Daniel P. Mulhollan (2011), *Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2010*, http://www.loc.gov/crsinfo/about/crs10_annrpt.pdf. A questa cifra vanno aggiunti circa 200 mila dollari derivanti da donazioni o da contratti con fondazioni e altre organizzazioni.

⁵ Il termine «agenzia del parlamento» sta qui ad indicare una struttura che: *a*) risponde direttamente al legislativo, dal quale riceve i fondi; *b*) è dotata di autonomia organizzativa; *c*) ha alle sue dipendenze un personale che gode di uno statuto separato da quello degli altri dipendenti pubblici.

⁶ Valga per tutti l'esempio di «Open CRS» opencrs.com

degli staff (Hammond 1996; Bowman e Kearney 1988; King 2000). Questo processo di istituzionalizzazione e professionalizzazione è stato lanciato dal movimento, insieme civico e scientifico, *The Citizens Conference on State Legislatures*, alla fine degli anni Sessanta:

«La Citizens Conference sui parlamenti statali era una organizzazione non-profit privata costituita nel 1964 per migliorare i legislativi degli stati. Grazie soprattutto a un finanziamento della Ford Foundation, la conferenza nel 1969 condusse uno studio sui 50 parlamenti statali e nel 1971 pubblicò:» «*The Sometime Governments: An Evaluation of the 50 American Legislatures*» [...]. Per i seguenti due decenni, praticamente in tutti gli stati i parlamentari che guidavano il movimento coinvolsero i loro colleghi, il pubblico e gli altri attori interessati, con l'intento di ridisegnare e ricostruire queste istituzioni. Questo impegno ha avuto rilevanza storica per ampiezza e risultati. I legislativi sono diventati più forti, agili, intelligenti e indipendenti rispetto a qualunque altro periodo della storia americana» (Kurtz e Weberg 2010, 47-48).

Oltre al rafforzamento del ruolo e dei compiti dei *congressmen*, la professionalizzazione dei legislativi statali ha richiesto un allargamento delle funzioni degli staff (Hammond 1996; Guston, Jones e Branscomb 1997). Come in tutti parlamenti, anche negli stati americani una parte dei tecnici è reclutata su base *partisan*, per prestare assistenza alle più alte cariche politiche, ai gruppi e ai singoli parlamentari⁷. Per quanto riguarda i funzionari che invece sono assunti su base *non partisan*, un ruolo importante nella loro formazione e organizzazione è stato svolto dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), un network bipartitico istituito nel 1975, con la missione di fornire ricerche e assistenza tecnica ai legislatori e ai loro staff⁸. In alcuni stati, i requisiti per garantire l'indipendenza di giudizio dei funzionari che lavorano in una struttura *non partisan* sono esplicitamente definiti⁹.

Oggi, un tipico *Legislative Services Office* è articolato in tre sotto-strutture:

- una dedicata ai tradizionali servizi di *drafting* e di documentazione giuridica;

⁷ Nel complesso dei 50 stati, questi ruoli *partisan* comprendono circa il 43% del totale dei funzionari (National Conference of State Legislatures 2008).

⁸ National Conference of State Legislatures (NCSL) (2008), *Ensuring the Public Trust 2008: Program Policy Evaluation's Role in Serving State Legislatures*, <http://www.oppaga.state.fl.us/Monitor/docs/reports/pdf/EPT2008.pdf>.

⁹ Cfr. ad esempio lo *Statement on Nonpartisanship* del parlamento del Connecticut: <http://www.cga.ct.gov/olm/docs/nonpartisanship.pdf>.

- una focalizzata sull'analisi del budget e delle questioni fiscali;
- una impegnata nella ricerca e nell'analisi delle politiche.

È soltanto di quest'ultima funzione che si è occupata la ricerca. Non è qui possibile presentare le caratteristiche di un servizio che varia molto da stato a stato per quanto riguarda i processi di *capacity building*, l'organizzazione, la qualità delle ricerche e il loro impatto. Ma occorre ricordare che, per essere istituite, queste strutture tecniche hanno comportato l'approvazione di leggi e, talvolta, di modifiche alle carte costituzionali statali. L'innovazione ha pertanto richiesto, in primo luogo, il forte e convinto sostegno trasversale di *lawmakers* insoddisfatti del loro ruolo. Inoltre, fondamentale è stato l'appoggio di una serie di istituzioni scientifiche in grado di soddisfare la domanda di specialisti e di garantire la loro impermeabilità alle fedeltà partitiche, così da dimostrare anche ai *congressmen* più scettici che investire in tali competenze paga, e non comporta invasioni di campo nelle relazioni con gli elettori.

Per quanto concerne i modelli organizzativi, la principale differenza riguarda l'ampiezza e la collocazione delle strutture per la *policy analysis*, che in alcuni casi sono appoggiate ai servizi di documentazione forniti dalle biblioteche congressuali, in altri sono comprese negli uffici per l'analisi dei bilanci, e in altri ancora vedono la fusione entro una stessa struttura delle funzioni di analisi delle politiche ex ante e di valutazione ex post. Il caso più noto di questo terzo modello organizzativo, che indubbiamente consente la maggiore incisività e visibilità dell'approccio orientato alle politiche, è costituito dal *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA)¹⁰ del parlamento della Florida. Con uno staff di circa 70 ricercatori, l'agenzia descrive in questo modo la sua attività:

- «Assistere e rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari (...)
- Incontrare i singoli parlamentari e i loro staff per identificare i problemi di loro interesse (...)
- Condurre ricerche tempestive, intelligenti e accurate su una vasta serie di temi (...)
- Viaggiare attraverso lo stato per verificare come funzionano i programmi e per intervistare i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders* (...)

¹⁰ <http://www.oppaga.state.fl.us/shell.aspx?pagepath=about/about.htm>.

- Analizzare dati complessi e disparati usando metodologie sofisticate (...)
- Sviluppare politiche e strategie fiscali per migliorare il governo (...)
- Produrre ricerche di grande impatto e raccomandazioni per rendere il governo migliore, più veloce e più economico». ¹¹

Dei servizi dell'OPPAGA torneremo a occuparci nel paragrafo sulla valutazione post-legislativa.

Infine, il tema dell'influenza della *policy analysis* condotta nei legislativi statali è stato affrontato in diverse ricerche comparate, che hanno sfruttato il vantaggio di contesti istituzionali che, benché differenziati, condividono comunque uno stesso impianto e gli stessi poteri decisionali. Una meta-analisi della letteratura mostra che il fatto di disporre di ricerche *non partisan* prodotte dalle agenzie parlamentari ha un significativo impatto sulle scelte dei congressi (Grosback e Peterson 2004; Hird 2005), anche se sarebbe ingenuo attendersi un meccanico allineamento tra le valutazioni dei tecnici e quelle dei *lawmakers*. Piuttosto, l'effetto riguarda la formazione dell'agenda (Weissert e Weissert 2000) e la riduzione del peso di altre fonti di documentazione, quali quelle fornite dalle organizzazioni degli interessi (Berkman 2002). Inoltre, l'influenza tende a crescere in quegli stati in cui sono stati introdotti limiti temporali di mandato per i parlamentari, con l'effetto di un indebolimento del professionismo dei politici, ma di un rafforzamento del ruolo degli staff tecnici (Kousser 2005).

Gran Bretagna

Come è noto, fino agli anni Ottanta il parlamento inglese è stato classificato nelle comparazioni internazionali come un legislativo debole per quanto riguarda la capacità di indirizzare le politiche pubbliche, la cui formulazione era quasi esclusivamente nelle mani dell'esecutivo. Gli ultimi quindici anni hanno parzialmente modificato questo quadro. Benché alcune riforme vadano ascritte al governo conservatore di John Major, è con il primo governo di Tony Blair nel 1997 che viene lanciato un programma di «modernizzazione», con il proposito di riequilibrare le relazioni di potere tra esecutivo e legislativo, a vantaggio di quest'ultimo.

¹¹ <http://www.oppaga.state.fl.us/shell.aspx?pagepath=careers/ourwork.htm>.

Coerentemente con questo obiettivo, dal 2003-2004 è stata introdotta nel processo legislativo una fase di *pre-legislative scrutiny*: per un numero ristretto di provvedimenti, considerati di notevole rilevanza, le proposte formulate dall'esecutivo arrivano al parlamento come *draft* aperti alla revisione e all'approfondimento, anche con il contributo di esperti e con la consultazione degli *stakeholders*. Dopo questa fase pre-legislativa, la proposta ritorna all'esecutivo, che la riesamina, ed eventualmente la riformula, anche attraverso contatti con i parlamentari che ne hanno seguito la prima discussione. Quando ritorna per la seconda volta in parlamento, la proposta imbocca la rigida strada del tradizionale *lawmaking*, non più come *draft*, ma come normale disegno di legge:

«Lo scrutinio pre-legislativo può creare un forum per consentire a un vasto numero di interlocutori, interessati ed esperti, di influenzare la legislazione a uno stadio iniziale, fornendo un importante meccanismo per la collaborazione tra esecutivo, legislativo e elettorato. E, fatto ancora più importante, i ministri, che tendono a investire meno 'capitale politico' nelle bozze rispetto ai testi formali, non considerano necessariamente come una sconfitta il fatto che siano portati dei cambiamenti a queste prime proposte di legge» (Hansard Society 2004, 2).

Per quanto riguarda la produzione di conoscenze *non partisan* utilizzate in questa fase, anche nel caso inglese le agenzie che fanno da principale riferimento sono le biblioteche dei due rami del parlamento¹², i cui funzionari non fanno parte del *Civil Service*, per rimarcare la loro indipendenza dall'esecutivo. La *House of Commons Library*, la più attiva delle due strutture, dal 1946 ha una *Research Division*, oggi specializzata per settori di *policy*, definiti sulla base delle competenze delle commissioni permanenti. E tuttavia, rispetto al CRS americano, lo staff, intorno alle 80 unità, è nettamente inferiore, pur garantendo un ventaglio di competenze in grado di analizzare le proposte da tutte e quattro le nostre prospettive disciplinari: norme, budget, management e policy. I prodotti forniti vanno dagli ampi e documentati *Research Papers* (RP), alle più sintetiche *Standard Notes* e ai *Briefing*, focalizzati sui temi caldi durante la discussione delle principali proposte in parlamento. Tutti i documenti sono pubblici e disponibili per il *download*. Dal 2011 è attivo un canale di confronto tra gli analisti della *Research Division* e la *London School of Economics and Political Science* (LSE), con l'obiettivo di

¹² A differenza del Congresso, sia la Camera dei Comuni, sia la Camera dei Lords hanno loro proprie strutture di documentazione e ricerca.

migliorare la circolazione delle informazioni e la verifica incrociata delle analisi condotte.

Scozia

Il parlamento scozzese è stato istituito nella sua forma attuale nel 1998, in seguito alla devoluzione di competenze dal governo centrale in settori quali la sanità, l'istruzione e la formazione professionale, l'assistenza sociale, l'edilizia pubblica, l'agricoltura, la protezione civile, l'amministrazione della giustizia (White e Yonwin 2004). Per molti versi, l'impianto istituzionale è stato progettato per rimediare ai problemi del «modello Westminster», che negli ultimi decenni del secolo scorso andava mostrando tutti i suoi limiti. Fanno parte di queste correzioni:

- il sistema elettorale misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale;
- la scelta di una sola camera;
- il forte ruolo assegnato alle commissioni parlamentari.

Vale la pena notare che la *devolution* non è stata considerata dai politici scozzesi come il mero recepimento di un pacchetto di funzioni dal governo centrale, ma è stata voluta e interpretata come una svolta storica nel ridisegno dei rapporti tra cittadini e istituzioni¹³.

Questa ispirazione avrebbe dovuto orientare anche l'organizzazione delle strutture tecniche e amministrative, a partire dallo *Scottish Parliament Information Centre* (SPICe), l'agenzia che fornisce dati, indagini e documentazione al legislativo¹⁴. Quando il Centro venne istituito, le aspettative erano grandi. Fiorivano i primi esperimenti di *e-democracy* e il neonato parlamento prometteva di utilizzare tutte le risorse dell'ICT per garantire trasparenza e informazioni tempestive ai cittadini. Ma già nel 1999, un documento ufficiale del governo scozzese, dal titolo *Guidance on Contacts with the Scottish Parliament Information Centre*, ridimensiona in modo molto netto le aspettative di apertura e trasparenza, e dimostra una irrisolta tensione sul carattere *non partisan* della struttura, soprattutto per quanto riguarda il rapporto con i parlamentari dell'opposizione:

¹³ Cfr. i principi-chiave indicati nel Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament, *Shaping Scotland's Parliament*, presented to the Secretary of State for Scotland, December 1998 (Scottish Parliament, 1998).

¹⁴ <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/18457.aspx>

«I dipendenti pubblici devono avere ben chiara la loro collocazione costituzionale. Il Codice dell'amministrazione pubblica stabilisce chiaramente che il ruolo costituzionale ed effettivo dell'amministrazione pubblica è di assistere il governo in carica legalmente costituito – nel nostro caso, l'esecutivo scozzese – nella formulazione delle sue politiche. Si avrebbe una chiara violazione del codice se contemporaneamente i funzionari pubblici assistessero i partiti dell'opposizione, attraverso lo SPICe o con altri mezzi, nella formulazione o nello sviluppo delle loro politiche»¹⁵.

Seguono questa secca puntualizzazione una serie di norme che hanno l'obiettivo di rendere più contorto e formale per lo SPICe il percorso per l'acquisizione e la circolazione delle informazioni. Oggi, questo servizio esplica le sue funzioni più sul versante della documentazione che su quello dell'*analysis/advice*¹⁶.

Un primo bilancio

Questa presentazione permette di cogliere alcune costanti nei casi di successo del processo di istituzionalizzazione dell'A&VPP. Un primo fondamentale elemento è dato dalla capacità di garantire l'effettiva qualità e imparzialità delle analisi prodotte. Alcune strategie tutelano meglio di altre il carattere *non partisan* di queste agenzie:

- modalità di reclutamento trasparenti, con bandi online per le figure junior e intermedie, e annunci sui principali quotidiani per la selezione delle figure senior;
- massima pubblicità dei criteri per la scelta dei temi, dei metodi di elaborazione dei dati, della diffusione dei risultati. La pubblicità costringe gli stessi legislatori e i loro staff a tenersi aggiornati su questi prodotti, per non trovarsi spiazzati dalla loro eventuale utilizzazione da parte degli oppositori o dei gruppi d'interesse;
- formati dei rapporti di facile lettura, con *abstracts* e *executive summaries*, riepiloghi finali, disaggregazione delle conseguenze attese per singolo collegio elettorale, in modo da catturare l'attenzione dei legislatori e dei loro staff;
- il continuo e stretto contatto con il *principal*, cioè con la commissione parlamentare che commissiona l'analisi, in

¹⁵ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/09/INFORMATIONcentre>.

¹⁶ <http://www.scottish.parliament.uk/corporate/recruitment/extResearcher/index.htm>.

- modo da anticipare eventuali tensioni quando i prodotti scontentano qualche parte politica;
- la disponibilità alla discussione e alla revisione delle prime stesure, con l'indicazione dei nominativi a cui far pervenire le osservazioni;
 - il controllo esterno sulla qualità e l'imparzialità dei prodotti affidato a *referees* indipendenti;
 - l'esistenza di associazioni nazionali in grado di suscitare e mantenere uno spirito di identificazione con una missione speciale, al servizio delle istituzioni democratiche.

Una volta superata la fase del primo radicamento, la mera continuità del servizio gioca a favore della sua autorevolezza, in un contesto in cui, ogni quattro o cinque anni, una parte più o meno ampia delle assemblee si rinnova. Questi servizi infatti finiscono con il diventare i garanti di una qualche stabilità e coerenza nella legislazione. Molti del resto hanno formalmente tra i loro compiti quello, importantissimo, di socializzare i nuovi eletti alle «regole della casa» e di illustrare i temi al centro della nuova agenda¹⁷.

Italia

Come è noto, soprattutto negli ultimi due decenni il parlamento italiano ha utilizzato poco e male la funzione legislativa che gli è riservata dalla Costituzione (Cotta 1994; Capano e Giuliani 2003). Basti pensare a:

- la programmazione dei lavori parlamentari, con un'agenda sostanzialmente eterodiretta dall'esecutivo (Lupo 2010);
- la debolezza dell'esame delle proposte di bilancio e degli interventi di carattere economico avanzati dal governo, esame spesso chiuso da *maxiemendamenti* presentati a ridosso delle votazioni, e approvati con il ricorso alla fiducia (Bergonzini 2011);
- l'ampia utilizzazione della decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo¹⁸.

¹⁷ Il CRS nel gennaio 2009 ha organizzato un seminario per i neoeletti nel Congresso, per fornire una visione d'insieme dei temi al centro della nuova legislatura.

¹⁸ Camera dei deputati, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Dui-

Il ruolo del parlamento è inoltre sottoposto alle sfide della *multi-level governance*, tra la ridefinizione degli spazi a sua disposizione nel processo di formazione delle politiche comunitarie, e la devoluzione di importanti aree di competenza alle regioni.

In questo difficile contesto, gli strumenti conoscitivi a disposizione dei legislatori italiani sono scarsi, male organizzati e confinati all'interno delle tradizionali competenze giuridiche, solo parzialmente integrate da *expertise* nel campo della finanza pubblica.

La stabilità di questo assetto è del resto raramente sfidata. Mentre l'attenzione dell'opinione pubblica è concentrata – spesso con indifferenza – sui compensi e i privilegi dei parlamentari, e quella dei politologi sulle leggi elettorali, difficilmente vengono sottolineati gli effetti negativi di un'organizzazione delle competenze in ritardo di alcuni decenni rispetto agli altri paesi¹⁹. Per il paradosso della selezione avversa, lo studio degli '*interna corporis*', delle loro funzioni e articolazioni, è materia lasciata all'analisi dei giuristi.

La perpetuazione dello *status quo* è inoltre agevolata dalla scarsa domanda di conoscenza proveniente dalle commissioni o dai singoli parlamentari. Anche le tradizionali fonti informative previste dai regolamenti (per la Camera, richieste di dati o relazioni tecniche al governo e ad altri soggetti istituzionali, indagini conoscitive connesse all'istruttoria legislativa eccetera) sono utilizzate in modo episodico e in misura decrescente²⁰.

Un'analisi delle risorse finanziarie destinate a studi e ricerche dimostra per altro il carattere residuale di questi investimenti rispetto, ad esempio, ai servizi per la comunicazione e l'informazione esterna²¹.

Un'offerta autoreferenziale

Ma è soprattutto sul lato dell'offerta che emergono i limiti più significativi, che possono essere sintetizzati in questo modo: eccesso di «ridondanza cattiva», che genera confusione e costose duplicazioni

lio, 2010, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze_e_problemi_della_decretazione_durgenza.pdf.

¹⁹ Per un'eccezione, cfr. Bobbio 1999 e Consiglio italiano per le Scienze Sociali (v. oltre).

²⁰ Cfr. http://www.camera.it/564?tiposezione=A&sezione=3&tabella=A_3_4

²¹ Per la Camera, il Progetto di bilancio per l'anno finanziario 2011 prevede alla voce Spese per studi e ricerche una somma di 295.000,00 euro, contro i 1.790.526,18 per Servizi per la comunicazione e l'informazione esterna <http://bilancio2011.camera.it/6>.

organizzative, e assenza di «ridondanza buona», che consentirebbe agli utenti di muoversi tra le fonti informative anche senza conoscere e condividere le rigide classificazioni di chi le fornisce.

La ridondanza cattiva delle strutture a servizio delle Camere ha almeno due cause. La prima risiede nella visione proprietaria del bicameralismo: quel che ha un ramo (biblioteca, servizio per il bilancio), deve averlo anche l'altro. La seconda deriva dal mancato coordinamento tra servizi identificati in base al *principal* (l'aula, le commissioni) e servizi trasversali, basati su specifiche competenze²².

L'assenza della ridondanza buona si manifesta soprattutto nell'organizzazione dei siti dei due rami del parlamento, che rivelano il prevalere della tradizionale impostazione classificatoria, ispirata a logiche di archiviazione interna, ormai rese obsolete dall'avvento dei motori di ricerca. Nei documenti permangono infatti caratteristiche testuali e metatestuali²³ ampiamente superate nelle informazioni istituzionali degli altri paesi.

L'assenza della prospettiva «politiche pubbliche»

Al pari dell'approccio «management», l'analisi delle politiche pubbliche è sostanzialmente inesistente quale strumento di conoscenza a servizio della fase pre-legislativa. Questo vale sia per quanto riguarda le funzioni formali delle strutture di servizio, sia per quanto riguarda le competenze disciplinari di chi in esse opera. Sia la prospettiva «norma», sia quella «budget» sono invece saldamente presidiate in entrambi i rami da servizi dedicati:

- per la Camera, si tratta del Servizio per i Testi normativi e del Servizio Bilancio dello Stato;
- per il Senato, del Servizio per la qualità degli atti normativi e del Servizio del Bilancio.

A differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti o in Gran Bre-

²² L'esigenza di una migliore integrazione è del resto riconosciuta in Camera dei deputati, *Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2010*, 20, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/conoscere_la_camera/Relazione_2010.pdf.

²³ Molti documenti sono privi di data e quasi tutti sono anonimi, senza alcuna possibilità di risalire ai loro estensori e ai loro curricula. Tutti i Doc, cioè le migliaia di documenti della Camera, portano il nome di intero.pdf se riferiti al file complessivo, o di 00000000.pdf, 00000001.pdf ... se aperti per parti.

tagna, nessuna delle strutture con una generale funzione di documentazione e ricerca, quali le due biblioteche e i due Servizi Studi, ha allargato le sue competenze applicando gli strumenti della *policy analysis* a *issues* di interesse per i legislatori. Questa affermazione sembra contraddetta dalle recenti definizioni che queste stesse strutture danno della loro attività in documenti ufficiali. Il Servizio Studi della Camera afferma infatti: «Il Servizio ha ulteriormente consolidato il nuovo approccio alla documentazione volto a inquadrare gli elementi informativi necessari al supporto degli organi della Camera in un contesto di analisi delle politiche pubbliche arricchito da contributi inerenti all'attività dell'Unione Europea, del Governo, delle Regioni e di altre istituzioni»²⁴. Dichiarazioni analoghe accompagnano, come vedremo nel successivo paragrafo, i documenti relativi alle attività di documentazione post-legislativa.

L'equivoco nasce dal fatto di scambiare per un passaggio dal paradigma «norma» a quello «politiche pubbliche» la mera conversione da un'alberatura dei *database* fondata sugli attributi formali dei provvedimenti normativi, a una basata sui diversi settori dell'intervento pubblico²⁵. Innanzi tutto, i dossier collocati all'interno della nuova alberatura non adottano il *frame* tipico della *policy analysis*, ma si limitano a contenere una rassegna degli obiettivi perseguiti in un dato settore dell'intervento pubblico, con un riassunto delle principali norme approvate in Italia e all'estero²⁶. Quando riguardano proposte all'esame del parlamento, i testi ricalcano in modo pedissequo la definizione del problema e degli obiettivi già contenuti nelle presentazioni dei proponenti, corredandoli con alcuni dati statistici, con una valutazione dei costi per la finanza pubblica, e con un riepilogo delle evidenze già acquisite dal parlamento, ad esempio attraverso audizioni.

In secondo luogo, il fatto che non occorran competenze di *policy* per elaborare questo tipo di contributi, è dimostrato dalle qualificazioni dei tecnici assunti presso i due rami del parlamento, per i quali in nessun caso è stata prevista una qualche conoscenza di que-

²⁴ Camera dei deputati, *Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2010*, cit., 75-76.

²⁵ «Attraverso tale infrastruttura sono gestiti i contenuti della nuova sezione «Temi dell'attività parlamentare» disponibile per la consultazione sul sito Internet della Camera, organizzati in 32 aree tematiche, articolate al loro interno in numerosi temi specifici e d'attualità (al momento 267, ma il loro numero è in funzione delle questioni che via via si prospettano)» (*Ibidem*, 17).

²⁶ Questo è, del resto, lo schema adottato anche dai rapporti annuali «sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea» curati dall'*Osservatorio sulla legislazione*, nelle rassegne dell'intervento pubblico in alcuni specifici campi.

sta disciplina. Nei concorsi per l'accesso alle funzioni di ricerca e documentazione, fino ad alcuni anni fa le competenze richieste erano quasi esclusivamente di tipo giuridico (Piccirilli e Zuddas 2011, 19). Nell'ultimo decennio, in un numero di casi comunque molto limitato, sono state richieste competenze economiche e, da ultimo, statistiche. Anche i corsi universitari che preparano alla carriera negli staff del parlamento non prevedono alcuna formazione in questo campo disciplinare²⁷.

Oggi, data l'esigenza di ridurre la spesa pubblica e, in particolare, i costi della politica, le probabilità di modificare questo squilibrio sono molto scarse. È difficile risulta anche immaginare un percorso di riqualificazione per profili che, nella grande maggioranza dei casi, non hanno alcuna precedente conoscenza dei metodi tipici delle scienze sociali.

L'occasione perduta

Eppure, alla fine degli anni Novanta, la prospettiva disciplinare giuridica e quella *policy oriented* sono arrivate a sfiorarsi. La spinta all'avvicinamento nasceva da due dinamiche, una esogena, e una endogena al parlamento italiano. La prima aveva origine dalle iniziative che, a livello internazionale, soprattutto per intervento dell'OECD²⁸, ponevano in primo piano l'obiettivo di una migliore regolazione e proponevano strumenti e *checklist* per la sua traduzione in concrete azioni (Radaelli 2004). La seconda riguardava un maggiore approfondimento dell'istruttoria legislativa nelle commissioni, prima proposto con circolari dei presidenti di Camera e Senato, e poi codificato con la riforma del regolamento della Camera del 1997. Più precisamente, l'art. 79 richiede che l'istruttoria prenda in considerazione diversi aspetti, tra cui «la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese»²⁹.

²⁷ Un'eccezione è costituita dall'insegnamento di «Parlamento e politiche pubbliche» nel *Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari* «Silvano Tosi» dell'Università di Firenze.

²⁸ Il riferimento d'obbligo è a OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2895%2995&docLanguage=En>.

²⁹ Camera dei deputati, *Regolamento*, <http://www.camera.it/files/regolamen->

Questa formulazione avrebbe potuto consentire il riconoscimento dell'analisi delle politiche pubbliche quale strumento per dare una maggiore incisività all'istruttoria legislativa, soprattutto per quanto riguarda la definizione del problema e la valutazione dell'adeguatezza tra mezzi e fini. Ma lo spiraglio si è immediatamente richiuso.

In primo luogo, le effettive finalità del programma dell'OECD, e le conseguenti raccomandazioni, sono andate *lost in translation* (Kae-ding 2007). Infatti nell'importazione è andato perduto il triplice in-cardinamento in una prospettiva di *policy* del progetto, che:

- era esso stesso formulato come una *policy* transnazionale, con obiettivi, raccomandazioni, strumenti di monitoraggio e di valutazione³⁰;
- riguardava non il complesso della legislazione, ma le politiche di regolazione adottate per contrastare il rischio di fallimenti del mercato. Pertanto richiedeva il *frame* della *policy analysis*, a partire dalla domanda N.1: «Il problema è correttamente definito?»³¹. Due anni dopo, il primo requisito della *good regulation* è stabilito in questo modo: «La buona regolazione deve: (i) basare la sua necessità su obiettivi di *policy* chiaramente definiti e essere efficace nel raggiungere quegli obiettivi»³²;
- richiedeva a livello nazionale l'attivazione di strumenti di *policy* e di «management» per modificare i *regulatory regimes* nazionali, attraverso un'azione di indirizzo trasversale ai diversi settori: «I governi devono trovare modi efficaci per prendere decisioni di *policy* responsabili e per identificare il giusto mix di strumenti e di incentivi per implementarle»³³.

Purtroppo, i responsabili dell'importazione del programma in Italia disponevano di un unico *frame* analitico, quello giuridico. Così, l'obiettivo della qualità della regolazione è divenuto quello della qualità delle leggi, con tutto il connesso (e a tratti perverso) armamentario di:

to/regolamento.pdf.

³⁰ V. OECD (1997), *APPENDIX A/1a: OECD Policy Recommendations on Regulatory Reform*, http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/07_append_A.pdf

³¹ OECD (1995), *Recommendation of the Council*, cit., 9.

³² Cfr. OECD (1997), *APPENDIX A/1a OECD Policy Recommendations*, cit., 28.

³³ OECD (1995), *Recommendation of the Council* cit., 9.

- semplificazione legislativa,
- riassetto normativo
- testi unici
- snellimento
- delegificazione
- taglia-leggi e salva-leggi
- abrogazione collettiva di atti

in un progressivo avvistamento nella regolazione della deregolazione³⁴, che occupa larga parte della capacità analitica dei servizi che assistono i due rami del parlamento.

Così, per l'istruttoria ex ante vengono formalizzati tre strumenti – l'analisi di impatto della regolazione, l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di fattibilità delle proposte di legge – spesso proposti quali applicazioni dell'analisi delle politiche, ma che con questo approccio hanno ben poco a che fare.

Non è questa la sede per ricostruire una lunga commedia degli equivoci, le cui responsabilità ricadono anche sull'esecutivo, sull'Unione europea e sulle stesse organizzazioni internazionali (Kaeding 2007). Ma qui occorre notare come il parlamento abbia perduto l'occasione per ampliare le prospettive disciplinari attraverso cui leggere la sua funzione, contribuendo invece a rafforzare il primato di quella *governamentalità* (Foucault 1991) giuridica, contro cui era stato avviato il programma per una migliore regolazione. Il bilancio complessivo appare negativo anche dal punto di vista strettamente «legistico»:

«È difficile negare, ad oltre un decennio di distanza dall'approvazione di quelle modifiche regolamentari, che si sia fin qui assistito ad un sostanziale fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione» (Lupo 2009, 12).

³⁴ Si veda ad esempio Commissione parlamentare per la semplificazione, *Attualizzazione del procedimento «taglia-leggi». Problemi, proposte e prospettive di approfondimento*, Atti del seminario del 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009 <http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/semplificazioneXVI/documentazione/taglia-leggi.pdf>; Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Sull'abrogazione di abrogazione*, Settembre 2011, <http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2011/Dossier%2048.pdf>.

Regioni italiane

Alla fine degli anni Novanta, le presidenze della Camera e del Senato assunsero una serie di iniziative per estendere ai consigli regionali gli stessi strumenti per l'istruttoria legislativa adottati a livello nazionale. È proprio in occasione di questi contatti, mediati dall'Osservatorio legislativo interregionale, che i funzionari dei consigli di alcune regioni del centro-nord muovono una serie di rilievi circa l'adequatezza di questi strumenti rispetto all'obiettivo della buona regolazione. Più precisamente, l'impostazione dell'analisi di fattibilità viene considerata inadatta a individuare i reali problemi che portano alla mancata applicazione delle leggi. A questa prospettiva, vengono contrapposti i concetti e i metodi utilizzati per l'analisi delle politiche e il monitoraggio della loro implementazione, con i quali alcuni funzionari avevano una qualche familiarità, grazie alle attività di formazione avviate in ambito regionale con atenei quali le università di Torino, Milano, Bologna, Firenze, Urbino.

La scoperta del valore aggiunto della *policy analysis* e della sua radicale diversità rispetto all'approccio legistico proposto da Roma, è stata agevolata da una serie di fattori. Innanzi tutto, a differenza dei loro corrispettivi a livello parlamentare, gli staff che assistevano i consigli regionali avevano competenze prevalentemente di tipo non giuridico. A causa delle designazioni politiche informali nei formali processi di reclutamento, i concorsi avevano portato all'assunzione di un variegato gruppo di funzionari con qualche esperienza di ricerca sociale e, soprattutto, con una conoscenza più realistica dei processi che precedono e accompagnano l'approvazione delle leggi, e degli attori in grado di influenzarli. Dato il loro *background*, gli esercizi richiesti dal parlamento nazionale avrebbero determinato la loro dipendenza dalle tradizionali professionalità giuridiche.

In secondo luogo, gli staff dei legislativi regionali, a differenza di quelli nazionali, potevano utilizzare le indagini svolte dagli Istituti regionali di ricerca³⁵, di cui i consigli sono spesso committenti, al pari delle giunte. L'attività di questi enti è prevalentemente indirizzata all'approfondimento di specifiche *issues* riguardanti le politiche di competenza regionale, con l'utilizzazione dei classici metodi della ricerca empirica in campo economico e sociale. Anche per questi ricercatori, l'impostazione adottata dal parlamento nazionale avrebbe comportato una drastica sottoutilizzazione delle loro capacità e della rilevante mole di evidenze accumulate nel campo della sanità, dei

³⁵ Cfr. in questo stesso numero il contributo di Marco Zamboni.

trasporti, dei servizi alla persona, della programmazione territoriale.

Questo contesto ha permesso la chiara differenziazione di due diversi percorsi. Il primo, sostenuto dal parlamento nazionale, dalla Conferenza dei parlamenti regionali, dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA), aveva per obiettivo il miglioramento della qualità della normazione. Il secondo, promosso su base *bipartisan* dai consigli di quattro regioni del centro nord, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana, sostenuto dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino e da un network di dipartimenti universitari, si proponeva di diffondere l'utilizzazione della *policy analysis* e della *policy evaluation* nelle fasi precedenti e successive alle decisioni legislative. Nel 2002, la condivisione di questo obiettivo viene formalizzata con il Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)³⁶, dal 2006 adottato a livello nazionale dalla stessa Conferenza dei parlamenti regionali. La disseminazione di una prospettiva analitica nuova per il contesto italiano è avvenuta soprattutto attraverso l'attività di formazione e il consolidamento di un *network* che comprende non solo dirigenti, ma anche consiglieri e docenti universitari³⁷.

Come vedremo nel paragrafo successivo, e come del resto segnala il suo stesso acronimo, il progetto CAPIRe ha promosso soprattutto la valutazione post-legislativa, declinata come analisi dei risultati delle politiche regionali. Ma comunque l'iniziativa ha consentito alle strutture tecniche di molte regioni di legittimare l'adozione di una prospettiva di *policy* anche nella fase dell'istruttoria pre-legislativa, distinguendo nettamente la metodologia dei loro contributi da quella richiesta per la verifica della qualità degli atti normativi. Sia pure tra ambiguità e compromessi, in alcune regioni alla fine questa distinzione ha trovato una espressione anche sul piano organizzativo. In Lombardia, ad esempio, la prospettiva «norma» è presidiata dal Servizio Assistenza legislativa e legale, e la prospettiva «*policy*» è presidiata dal Servizio Studi e Valutazione Politiche Regionali, che cura «le attività inerenti all'analisi delle leggi e delle politiche regionali, sia

³⁶ V. Progetto Capire, *La nascita del progetto*, 2010, <http://www.capires.org/capiresinforma/scaffale/presentazione%20CAPIResettembre2010.pdf>. È interessante notare come la discontinuità tra il primo e il secondo percorso sia stata a lungo negata dal «network romano», come dimostra la collocazione di queste esperienze entro il quadro complessivo della qualità della normazione negli annuali Rapporti «sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea».

³⁷ Chi scrive ha collaborato con il progetto fin dal suo avvio.

nella fase precedente l'approvazione dei progetti di legge (analisi ex-ante) che dopo la loro approvazione (analisi ex-post)»³⁸.

2. L'*Oversight* post-legislativo, a servizio della valutazione

Dal 1800, nei paesi angloamericani il problema del controllo del parlamento sull'operato del governo ha trovato collocazione sotto l'etichetta di *legislative oversight*, intendendo con questo termine l'insieme delle prerogative assegnate dalle costituzioni o dalle leggi ordinarie ai legislativi, per permettere loro un'effettiva supervisione dell'attività degli esecutivi. Nel corso del tempo, questo concetto si è spesso accompagnato ad altri, quali trasparenza, responsabilità, e, soprattutto, *accountability* (Hood 2010).

Anche se il concreto esercizio di questa funzione può variare a seconda dei diversi modelli istituzionali, tuttavia l'obbligo dei governi di dare conto delle loro scelte secondo le modalità stabilite dai legislativi è universalmente considerato come un importante indicatore dell'effettivo grado di democrazia di un paese (Stapenhurst *et al.* 2008). La sua origine risiede infatti nel principio della divisione dei poteri, con l'assegnazione all'assemblea rappresentativa del diritto di autorizzare le tasse e le spese, e di sorvegliare il loro effettivo andamento.

Nel corso del tempo, l'esercizio di questa funzione si è andata allargando, fino a comprendere la verifica delle performance delle amministrazioni e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

Tratti comuni al caso americano e britannico

Anche se negli Stati Uniti e in Gran Bretagna la relazione istituzionale tra parlamento e governo è molto diversa, nei due paesi l'esercizio del *legislative oversight* ha molti tratti in comune. La differenza, come abbiamo più volte sottolineato, risiede nella struttura della catena principale-agente che collega l'elettore all'esecutivo. Mentre nel caso britannico essa passa, almeno in termini teorici, per il parlamento, nel caso americano il controllo si inserisce in un disegno istituzionale incentrato sul concetto di *checks and balances*, talvolta identificato con l'espressione *horizontal accountability* (Strøm 2003).

³⁸ Cfr. <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Istituzione/AmministrazioneInterna>.

In ogni caso, i due paesi condividono una teoria forte del *legislative oversight*, sostenuta, tra gli altri, da due grandi studiosi e acuti critici delle istituzioni parlamentari, quali John Stuart Mill e Woodrow Wilson:

«Il compito proprio di un'assemblea rappresentativa è di sorvegliare e controllare il governo; di gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; di esigere una piena presentazione e giustificazione di tutti quegli atti che si possano considerare opinabili» (Mill 1861, 69).

«Importante tanto quanto la funzione legislativa è la sorveglianza vigile sull'amministrazione. È dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare in modo diligente dentro a ogni atto del governo e parlare molto di quel che vede. Questo significa essere gli occhi, la voce e l'incarnazione della saggezza e della volontà dei suoi elettori. La funzione informativa del Congresso deve essere anteposta persino alla sua funzione legislativa. La ragione non sta solo nel fatto che un'amministrazione sotto discussione ed esame è l'unica amministrazione limpida e efficiente. Oltre a questo, sta il fatto che l'unico popolo che davvero si autogoverna è quello che mette sotto discussione ed esame la sua amministrazione» (Wilson 1885, 297).

L'idea che sta alla base del *legislative oversight* è semplice: per essere credibile, l'attività di controllo deve essere esercitata da un organo che sia:

- totalmente indipendente dall'esecutivo, perché non si chiede all'oste se il vino è buono;
- il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini elettori contribuenti, perché se è vero che il governo rappresenta la maggioranza che lo ha votato, i soldi che spende sono di tutti, anche di chi non lo ha scelto.

Un altro tratto comune ai due paesi è dato dal fatto che il Congresso americano, pur essendo lontano dal modello di Westminster, ha adottato una struttura di controllo molto simile a quella che da 150 anni caratterizza il parlamento britannico (Posner e Park 2007; Dye e Stapenhurst 1998). La maggior parte delle *Supreme Audit Institution* (SAI), cioè degli organi che nei diversi paesi vagliano e certificano i conti pubblici, ricadono infatti in uno di questi due modelli: quello europeo continentale delle Corti dei Conti, cui appartiene il caso italiano, e quello angloamericano basato sulla figura del *Comptroller* (o *Auditor*) *General*.

Anche se le Corti dei Conti riferiscono periodicamente ai parlamenti, tuttavia, essendo magistrature indipendenti, non hanno con il potere legislativo la continuità di relazioni che hanno invece i *Comptroller General*. Questi ultimi sono infatti delegati cui il parlamento affida la funzione di «cane da guardia»³⁹ a protezione delle risorse pubbliche, contro il rischio di errori dell'esecutivo nell'attuazione dei provvedimenti. Questo rapporto fiduciario comporta una più netta autonomia rispetto al governo e un forte raccordo con il legislativo, o attraverso una commissione *ad hoc*, che in genere prende il nome di *Public Account Committee* (PAC), o attraverso le commissioni permanenti.

Per quanto riguarda le competenze, in tutte le democrazie, la prima forma di *legislative oversight* ha riguardato la correttezza dei flussi finanziari in entrata e in uscita dalle casse dello stato. Mentre in alcuni paesi, tra cui l'Italia, questo campo costituisce ancora oggi la parte più importante dell'attività delle Corti dei Conti, nei paesi angloamericani i *watchdog* del parlamento negli ultimi tre decenni hanno esteso il loro campo di indagine alla verifica della congruità delle scelte del management e alla valutazione delle politiche pubbliche (Mulgan 2003).

Stati Uniti

Il *Government Accountability Office* (GAO) è il *watchdog* del Congresso americano, al quale fornisce un'ampia gamma di indagini, che comprendono controlli, analisi, indagini, pareri. Il potere investigativo, che al momento dell'istituzione, nel 1921, costituiva la sua principale missione, oggi è stato affiancato da una vasta serie di compiti di ricerca e valutazione, che gli permettono di sottoporre ad esame ogni aspetto dell'intervento pubblico federale⁴⁰.

L'evoluzione delle competenze del GAO può essere descritta come la progressiva incorporazione, oltre alla prospettiva «budget», sua missione originaria, di quella di «*policy*» e di «management»:

«Durante gli anni Settanta, il GAO divenne più esplicitamente un produttore di *policy analysis*, in parte per rispondere al maggiore ruolo del governo federale nelle politiche sociali, ma anche per mandato di un Congresso che

³⁹ *Watchdog* è il termine in genere usato da queste stesse agenzie per definire il loro ruolo.

⁴⁰ Per un esame più approfondito, cfr. il contributo di Daniele Capone in questo stesso numero.

cercava di controbilanciare un esecutivo più forte. Il *Legislative Reorganization Act* del 1970 indirizzava il GAO a intraprendere la valutazione dei programmi e l'analisi costi-benefici; il *Budget and Impoundment Control Act* del 1974 sollecitava un suo ruolo ancora più grande nella valutazione dei programmi e nel supporto alle commissioni, per lo sviluppo di criteri di valutazione da inserire nelle leggi» (Weimer 2005, 136).

Oggi il GAO definisce in questo modo la sua funzione:

- controllo dell'attività delle agenzie e delle amministrazioni, per determinare se i fondi federali sono spesi in modo efficiente e efficace;
- indagini su presunte attività illegali o improprie;
- verifiche della misura in cui i programmi e le politiche del governo hanno conseguito i loro obiettivi;
- analisi delle politiche e formulazione di proposte da sottoporre al Congresso.

I suoi dettagliati e autorevoli rapporti, circa 900 all'anno, toccano temi di grande salienza per il dibattito politico. Tra i più recenti, citiamo:

- l'efficacia delle norme per il controllo dell'immigrazione e il modo in cui le competenti agenzie le implementano;
- le spese per la ricostruzione in Iraq;
- i costi delle assicurazioni sanitarie private;
- l'impatto dei programmi finanziati per contrastare la crisi del 2008.

Inoltre, l'agenzia stila un elenco dei programmi ad elevato rischio di inefficienze e frodi, che vengono sottoposti a un monitoraggio continuo. Rientrano regolarmente in questa lista diverse attività del Department of Defense (DOD)⁴¹. Dal 2010, il GAO è incaricato di individuare tutti i programmi e le attività che costituiscono inutili duplicati per il raggiungimento di uno stesso obiettivo. Infine, la sezio-

⁴¹ La diversità di valutazioni rispetto all'esecutivo è evidente da questi brani di un rapporto sulla strategia del governo in Iraq: «Il Dipartimento di Stato e quello della Difesa non approvano le nostre raccomandazioni per lo sviluppo di un piano strategico aggiornato per l'Iraq [...]. Noi confermiamo la nostra raccomandazione, data l'importanza dell'impegno bellico per l'interesse della nostra sicurezza nazionale, data la spesa di miliardi di dollari per i programmi militari e civili in Iraq, e dato lo spiegamento di almeno 140.000 soldati» (GAO 2008).

ne «Ricerca applicata e metodi» aggiorna continuamente veloci dizionari per facilitare un uso appropriato e condiviso dei termini che riguardano l'*audit* e la valutazione, che richiedono una frequente manutenzione, per raccordarli all'evoluzione delle diverse discipline⁴².

Il budget 2011 dell'agenzia è di circa 600 milioni di dollari. Secondo quanto il GAO dichiara, grazie al suo lavoro i contribuenti hanno risparmiato nello stesso anno oltre 45 miliardi di dollari, con un ritorno di 81 dollari per ogni dollaro investito⁴³.

Stati americani

Nel processo di istituzionalizzazione del potere legislativo nei singoli stati dell'Unione, un posto importante è occupato dal rafforzamento delle funzioni di *oversight* sull'operato del governo, attraverso la creazione di organismi che in molti casi ricalcano in piccolo il modello del GAO (Alt e Lowry 2010).

A partire dal 1974, nella disseminazione e nel coordinamento delle competenze richieste da questa funzione ha giocato una parte importante la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), che raggruppa i tecnici impegnati nella *program evaluation* o nel *performance auditing* per le assemblee legislative dei singoli stati. Grazie alle indagini che la società conduce periodicamente tra tutti i legislativi degli stati americani, è possibile monitorare l'evoluzione dei loro *watchdogs*. In base all'ultima rilevazione⁴⁴, l'attività di analisi e valutazione dei programmi e delle politiche è di gran lunga prevalente, anche rispetto all'*audit* finanziario. È interessante notare che, per rimarcare il carattere *non partisan* di queste competenze, la stragrande maggioranza (81%) di queste agenzie prevede per i suoi funzionari il divieto di partecipare attivamente alla vita politica, sia candidandosi, sia sostenendo un partito⁴⁵.

Nella grande varietà delle diverse soluzioni organizzative adottate, il caso della Florida merita una particolare segnalazione per due

⁴² L'ultimo, di due sole pagine, ridefinisce la differenza tra misurazione delle *performance* e valutazione dei programmi: GAO (2011), *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*, <http://www.gao.gov/assets/80/77277.pdf>.

⁴³ GAO (2011), *Performance and Accountability Report for fiscal year 2011*, <http://www.gao.gov/assets/590/586262.pdf>.

⁴⁴ Cfr. nota 7.

⁴⁵ Dati dell'indagine NCSL 2001, <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/surveyreform-A.pdf>

motivi. Innanzi tutto, dal 1969, nello statuto la separazione tra potere legislativo e potere esecutivo è definita in questi termini:

«Il potere legislativo ha l'ampia finalità di determinare le politiche e i programmi e di verificare il funzionamento dei programmi. Il potere esecutivo ha la finalità di eseguire i programmi e le politiche adottate dal legislativo e di formulare raccomandazioni di *policy* al legislativo»⁴⁶.

In secondo luogo, questo stato è interessante perché ha assegnato a due diversi organismi le principali componenti dell'*oversight* legislativo:

- quella più tradizionale, di *audit* della spesa pubblica, continua a fare capo all'*Auditor General* e al suo ufficio;
- l'intero ciclo dell'analisi e della valutazione dei programmi e la *performance review* sono invece assegnati al *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA), del quale abbiamo parlato nel paragrafo precedente.

Negli ultimi anni, questo ufficio ha sviluppato e meglio strutturato la funzione di informazione e di monitoraggio dei risultati di centinaia di programmi gestiti dal governo della Florida, alimentando uno straordinario database su internet, consultabile sia dai membri delle istituzioni, sia dal pubblico. I *Government Program Summaries*, compilati per ciascun programma, contengono sezioni di questo tipo:

- Qual è la finalità del programma?
- Quali altri programmi sono in corso sullo stesso tema?
- Com'è strutturato il programma?
- Come è organizzato il sistema a livello locale?
- Quanti destinatari accedono al programma?
- Com'è finanziato il programma?
- Quali sono i principali risultati?
- Quali sono i problemi generali?
- Dove si possono trovare più informazioni?
- Quali sono le norme pertinenti?
- A chi si può chiedere un aiuto (nomi, cognomi, numeri di telefono, indirizzi e-mail)?

⁴⁶ Art. 20, comma 2 dello Statuto della Florida, <http://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2011/20.02>

Gran Bretagna

Anche nella valutazione post-legislativa, il più famoso dei sistemi parlamentari paradossalmente si trova in una condizione di maggiore debolezza nei confronti dell'esecutivo rispetto ai legislativi dei sistemi presidenziali (Baldwin 2005; Norton 2005). Per Westminster, mettere in dubbio l'operato del governo equivale ad ammettere di avere commesso un errore nella scelta del proprio *agent*: un giudizio cui, per coerenza, dovrebbe seguire la revoca della fiducia.

Questo svantaggio è tuttavia compensato da una più che centenaria storia di affinamento degli strumenti per l'*oversight*. Infatti la Gran Bretagna è tra i primi paesi ad avere strutturato all'interno del parlamento un apparato istituzionale specificamente finalizzato a verificare la piena rispondenza tra le spese effettivamente fatte dall'esecutivo e le deliberazioni assunte in proposito dal legislativo. Nel 1861, il Cancelliere dello Scacchiere⁴⁷ William Gladstone istituì presso la Camera dei Comuni il *Committee of Public Accounts* (o *Public Accounts Committee*, PAC). Cinque anni dopo, riorganizzò le strutture tecniche incaricate di vigilare sulla spesa dei ministeri e creò la figura del *Comptroller and Auditor General*, dotandolo di grandi poteri e assegnandogli il compito di riferire non al governo, ma al parlamento, e precisamente al PAC, che a sua volta è tenuto a riferire periodicamente all'aula. Il primo completo rapporto sulla spesa del governo fu sottoposto al PAC nel 1869.

Questo impianto istituzionale è rimasto immutato fino ad oggi e si è diffuso in molti paesi del *Commonwealth*. Ad essere cambiato, come negli Stati Uniti, è l'ambito dei controlli, estesi dalla mera legittimità formale agli effettivi risultati della spesa. Di conseguenza, sono stati ampliati e riorganizzati gli apparati che costituiscono il braccio operativo del *Comptroller and Auditor General*. Oggi, il cuore delle attività di supervisione del parlamento è costituito dalla relazione tra *National Audit Office* (Nao) e *Public Accounts Committee* (PAC)⁴⁸.

Il *National Audit Office* ha uno staff di circa 900 addetti, in larga parte esperti di *audit* finanziario, di misurazione delle performance delle amministrazioni e di valutazione delle politiche e dei programmi. Come il GAO, rivendica una totale indipendenza dall'esecutivo, criteri di giudizio rigorosamente *non partisan* e il diritto-dovere di verificare quali risultati ottengono le varie articolazioni del settore pubblico attraverso le risorse ad esse affidate.

⁴⁷ L'equivalente del Ministro del Tesoro.

⁴⁸ Per un approfondimento, cfr. il contributo di Martino Bianchi in questo stesso numero.

Una svolta fondamentale nelle relazioni tra il parlamento britannico e il suo *watchdog* è intervenuta con il *National Audit Act* del 1983, sostenuto dal governo conservatore di Margaret Thatcher. Questa legge affida al NAO non solo la supervisione sui costi delle amministrazioni, ma anche la valutazione dei benefici generati per i cittadini e le imprese, attraverso il criterio del 'Value For Money' (VFM), che l'anno precedente il governo, con la *Financial Management Initiative*, aveva indicato quale strumento per ridimensionare il peso della burocrazia e aumentare l'efficienza del settore pubblico. In questo modo, forse senza una piena anticipazione delle conseguenze, al PAC, destinatario delle analisi VFM compiute dal NAO, è stato consegnato uno straordinario potere di giudizio e di intervento sul funzionamento interno di ogni livello dell'amministrazione. Certo, il PAC «non considera la formulazione o il merito di una *policy*, ma si concentra sui criteri del *value-for-money*»⁴⁹. Ma è proprio questa limitazione a rendere più affilati e penetranti i suoi poteri di indagine.

In questa sua attività, il PAC non si confronta mai direttamente con esponenti del governo⁵⁰. Infatti non è in gioco il diritto dell'esecutivo a disegnare sue proprie strategie per l'implementazione delle politiche e dei programmi. In gioco è il giudizio sui risultati effettivamente conseguiti dalle amministrazioni. A differenza delle commissioni del Congresso americano, che interagiscono con il GAO anche in vista del ridisegno delle politiche, il PAC non ha tra le sue funzioni quella di proporre modifiche agli obiettivi dei programmi perseguiti dal governo, ma «soltanto» di analizzare il modo con cui questi sono attuati. Secondo alcuni studiosi (Norton e Smith, 2008), da questo deriva una sua minore incisività. In effetti questa impostazione presenta elementi di forza e elementi di debolezza. L'elemento di forza è costituito dalla grande libertà di indagine e di giudizio del PAC sulle questioni che riguardano l'implementazione delle politiche e la gestione dei servizi. Il limite dipende dall'impossibilità di trarre lezioni che vadano in qualche modo a chiudere il cerchio della *policy analysis*, traducendo i rilievi in proposte per il ridisegno complessivo degli interventi.

⁴⁹ Committee of Public Accounts – UK Parliament, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/committee-of-public-accounts/pachist/>.

⁵⁰ Questo elemento non è stato colto nell'intervento del Presidente della Corte dei Conti al Convegno *Riforma della Contabilità Pubblica, Avvio del Federalismo Fiscale. Adeguamenti Organizzativi*, Palermo 4 marzo 2011, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presid_ente_giampaolino/palermo_4_marzo_2011_discorso_giampaolino.pdf.

Quest'ultimo aspetto è alla radice delle difficoltà che il PAC incontra nel coinvolgere sia le commissioni parlamentari, sia la stessa aula, cui peraltro il PAC riferisce due volte l'anno.

Scozia

Il sistema di *accountability* scozzese formalmente ricalca il modello Westminster⁵¹. Anche qui il parlamento ha una speciale commissione, il PAC⁵², incaricata di sorvegliare:

- la correttezza dei conti pubblici e la sostenibilità nel tempo degli impegni finanziari;
- la qualità delle performance delle amministrazioni, secondo il modello *Value for Money* (VFM).

La sua attività ha tuttavia un ritmo decisamente meno intenso rispetto al suo corrispettivo a Londra. Di conseguenza, sono più discontinue anche le indagini e le convocazioni dei dirigenti delle amministrazioni e dei programmi esaminati.

Nei primi anni di attività, il PAC sembrava orientato a dare attuazione a quei criteri di partecipazione e di apertura che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, hanno ispirato la nascita del parlamento scozzese. È testimonianza di questo proposito, ad esempio, il trasferimento della Commissione a Dundee, il 2 aprile 2001, per una seduta pubblica presso il consiglio comunale, per discutere, alla presenza del pubblico (ma senza interventi dal pubblico) un rapporto dell'*Auditor General* sui problemi finanziari e sull'*accountability* dei servizi sanitari nella regione (Scottish Parliament, 2006). Negli ultimi anni, lo spazio per quella che viene spesso denominata *social accountability* sembra essersi ulteriormente ristretto. Le evidenze considerate dal PAC provengono infatti nella quasi totalità dei casi da indagini condotte dall'*Auditor General* o dallo stesso esecutivo.

Come nel caso del suo omologo per il Regno Unito, l'*Auditor General* della Scozia è nominato con un mandato senza limiti temporali e con una serie di prerogative che ne tutelano l'indipendenza di azione e di giudizio. Le sue competenze coprono le amministrazioni e le politiche del governo regionale, il servizio sanitario, i penitenzia-

⁵¹ La norma fondamentale è il *Public Finance and Accountability (Scotland) Act* del 2000.

⁵² Prima del dicembre 2008, il nome della commissione era *Audit Committee*

ri, le università per l'istruzione permanente, la rete idrica. Ma hanno un serio limite: non comprendono gli enti locali e altri servizi su base territoriale, quali la polizia, i vigili del fuoco e la protezione civile.

In linea di massima, *Audit Scotland*, istituito nel 2000, corrisponde al NAO, in quanto braccio operativo dell'*Auditor General*. Ma, a differenza del NAO, questa agenzia è un organo bifronte, che serve sia il parlamento, attraverso l'*Auditor General*, sia il governo, attraverso la *Accounts Commission*⁵³, che ha il fondamentale compito di verificare la contabilità degli enti e dei servizi locali per conto dell'esecutivo scozzese. È, questo, un tema molto caldo per la valutazione dell'efficienza del settore pubblico. Data la bassa densità della distribuzione della popolazione sul territorio, gli enti e le agenzie locali hanno una morfologia che rende difficili e impopolari le economie di scala, si tratti delle biblioteche, delle farmacie, o degli uffici postali. La spesa degli enti locali è quindi un tema di grande salienza politica, sul quale l'esecutivo scozzese esercita il suo controllo, ma rispetto al quale l'*Auditor General* non ha alcuna competenza. Purtroppo, a causa delle sue falle, questa duplice rete di sorveglianza non è riuscita a impedire la gravissima crisi delle finanze pubbliche, esplosa nel novembre 2009, anche per effetto della dura recessione economica.

Un secondo bilancio

La verifica del funzionamento della macchina amministrativa e dei risultati delle politiche è una funzione a cui sia i parlamenti sia i governi di Stati Uniti e Gran Bretagna attribuiscono una enorme rilevanza per l'espletamento delle loro funzioni. Per i legislativi, è indispensabile per dare sostanza alla loro funzione di *oversight* e per garantire l'*accountability* «orizzontale». Una cattiva implementazione è infatti in grado di rovinare anche il più accurato dei disegni di *policy* e la più incisiva delle leggi. Per gli esecutivi, è il cardine di quella *ministerial responsibility* su cui si regge il funzionamento dei governi e la loro *accountability* «verticale», davanti agli elettori.

Su questo terreno si possono quindi aprire gravi conflitti istituzionali e tensioni all'interno degli stessi partiti di maggioranza. A rendere ancora più complesso e delicato questo tema è la presenza di un terzo attore, l'amministrazione, e più precisamente i dirigenti di carriera, che rischiano di dover rispondere a due *principals*, e posso-

⁵³ Da non confondere con il (*Public*) *Audit Committee* del parlamento.

no essere tentati di mutuare i trucchi di Arlecchino servitore di due padroni, aumentando l'irresponsabilità degli apparati pubblici.

Il più rilevante risultato conseguito nei due paesi che abbiamo considerato consiste nell'aver trovato un impianto istituzionale 'di second'ordine' in grado di ridurre a casi sporadici questi pericoli. L'istituzionalizzazione della prospettiva disciplinare basata sul concetto di *policy* ha dato un importante contributo nell'aprire il varco per un tipo di valutazione che sia, nello stesso tempo, penetrante, ma non invasiva della sfera di responsabilità che compete ai centri di direzione politica degli esecutivi.

Le potenzialità dischiuse dall'apparente modestia dell'analisi dell'implementazione sono ben visibili in questa affermazione del presidente del PAC: «Il nostro ruolo non è mettere in questione il merito delle politiche del governo. È esaminare il modo in cui sono state messe in opera e verificare che rappresentino valore in cambio di denaro per i contribuenti»⁵⁴. Questo successo ha richiesto, e richiede continuamente, un paziente lavoro di disaggregazione delle responsabilità, per individuare, caso per caso, programma per programma, gli interlocutori più appropriati per le diverse forme di controllo. E richiede una chiara consapevolezza delle specificità insite nei diversi esercizi valutativi per quanto riguarda metodi e ambiti di appropriatezza, che sono nettamente diversi a seconda che si tratti di *audit* finanziario, di verifiche delle performance delle amministrazioni e dei servizi, di valutazione dei programmi e delle politiche.

La complessiva incisività di questo lavoro dipende dalla capacità di saldarsi con la fase del ridisegno degli interventi, attraverso strumenti quali l'esplicita indicazione della loro data di scadenza (*sunset legislation*) e le clausole valutative.

Infine, c'è un svolta cruciale che, una volta imboccata, garantisce un punto di non ritorno al processo di istituzionalizzazione della prospettiva di *policy*: si tratta della costruzione di database, anche rudimentali, per dare conto di quel che fanno le amministrazioni secondo un'alberatura per *topics*/programmi/progetti, in cui sono chiaramente presentati i problemi, i risultati attesi, le azioni intraprese, i risultati conseguiti.

⁵⁴ Edward Leigh M.P., Chairman of the Public Accounts Committee, *The role of the Committee of Public Accounts*, p. 1, (senza data) <http://www.bl.uk/sportandsociety/exploresocsci/parlaw/parliament/articles/publicaccounts.pdf>.

Italia

I poteri di controllo sull'attività dell'esecutivo da parte del parlamento italiano sono molto fragili, a partire dal grado di legittimazione costituzionale, per passare alla loro organizzazione nei regolamenti parlamentari e al loro concreto esercizio.

Innanzitutto, a differenza dei casi che abbiamo fin qui esaminato, nel nostro paese il legislativo non dispone di un suo *watchdog*, cui affidare approfondite indagini sui risultati effettivamente conseguiti dai programmi finanziati dai contribuenti. Infatti i paesi che, come l'Italia, hanno quali *Supreme Audit Institutions* le Corti dei Conti, anziché le agenzie dirette dai *Comptroller General*, adottano meccanismi di *oversight* profondamente diversi rispetto a quelli affermatasi nei sistemi anglo-americani. Le differenze riguardano:

- il tipo di indagine svolta, gli aspetti dell'intervento pubblico sottoposti ad esame, le evidenze raccolte e le competenze disciplinari utilizzate per la loro analisi;
- le sedi in cui sono decisi i criteri per la selezione degli interventi da sottoporre a *inquiry*;
- il tipo di relazioni che l'istituzione intrattiene con il legislativo e con l'esecutivo.

Il fatto che le agenzie a servizio dei *Comptroller General* e le Corti dei Conti siedano negli stessi organismi internazionali potrebbe indurre un osservatore distratto a sottovalutare queste differenze, che sono invece nettamente evidenziate dalla stessa *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI):

«La natura collegiale e giuridica delle indagini condotte dalle Corti dei Conti rende alcuni aspetti del loro lavoro fondamentalmente diversi dall'*audit* finanziario e di performance condotto da quelle *Supreme Audit Institutions* che sono organizzate in base a un sistema gerarchico con a capo un *Auditor-General* o un *Comptroller General*» (INTOSAI 2004, 8).

Nel primo caso, si tratta di magistrature con un'organizzazione interna vincolata da norme atte a garantire la correttezza formale delle procedure d'indagine e la natura collegiale dei giudizi. Nell'altro, si tratta di agenzie che, come abbiamo visto, integrano la prospettiva disciplinare «budget» con quelle «management» e «policy», con procedure continuamente riviste secondo le indicazioni metodologiche delle comunità epistemiche di riferimento.

Ma è soprattutto la collocazione rispetto alla divisione dei poteri a fare la differenza. A detta della Corte dei Conti italiana,

«In ogni ordinamento democratico è previsto che un organo di rilievo costituzionale, posto in posizione di autonomia ed indipendenza rispetto al Governo e al Parlamento, vigili sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sul rispetto degli equilibri finanziari complessivi, sulla regolarità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa»⁵⁵.

Eppure, come abbiamo ampiamente documentato, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, che certo non possono essere esclusi dal novero degli ordinamenti democratici, l'equidistanza rispetto all'esecutivo e al legislativo non è affatto il tratto distintivo del GAO o del NAO.

Anche se la Corte dei Conti afferma di avere progressivamente consolidato il rapporto con il parlamento⁵⁶, è evidente la differenza che intercorre, per il legislativo, tra il ruolo di primo destinatario dei referti, come nel caso italiano, e quello di primo mandante delle indagini, come nel caso americano e britannico.

Qualche indicazione verso questa seconda direzione sembra provenire dalla Legge 4 marzo 2009, n. 15 (la cosiddetta «legge Brunetta» o «legge anti fannulloni»), laddove prevede: «La Corte dei Conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento». Tuttavia le indagini possono avere un seguito solo nel caso di «gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del governo» (art. 11). Dunque, a parte i problemi tecnici relativi all'implementazione di questo mandato (Brandolini 2009), si tratta di un intervento riservato a casi straordinari, privo di qualunque impatto sulle 'normali' inefficienze di una normale amministrazione italiana⁵⁷.

⁵⁵ Corte dei Conti, *La Corte dei Conti. Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini*, p. 8, http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_cdc.pdf. Per una diversa valutazione dell'equidistanza, cfr. Carabba (2005) «cancelliamo la doppia ausiliarità verso il governo e verso il parlamento; bisogna scrivere una norma che renda chiaro che la Corte dei Conti in sede di controllo è al servizio del parlamento» <http://www.amcorteconti.it/root/carabba.htm>.

⁵⁶ *Ibidem*, 9.

⁵⁷ A proposito della Legge 15/2009, occorre ricordare che il parlamento è, assieme al governo, destinatario anche della relazione annuale che il CNEL deve redigere sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni

La debolezza dell'*oversight* parlamentare italiano riguarda, in modi diversi, tutte e quattro le prospettive disciplinari qui considerate.

Persino per quanto concerne il paradigma «norma», i tradizionali strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi (che, come abbiamo ripetuto, è cosa ben diversa dall'implementazione delle politiche) sono il larga misura spuntati. Rientrano in questa categoria «le interrogazioni, domande che i parlamentari rivolgono al governo per avere informazioni su fatti specifici, e le interpellanze, domande che sollecitano chiarimenti sui motivi dell'azione politica del governo»⁵⁸. E rientrano, più in generale, le Relazioni alle Camere che diverse leggi o decreti legislativi richiedono, vincolando il governo e altri enti (Autorità indipendenti e Garanti, regioni, Banca d'Italia..) alla loro presentazione con precise scadenze temporali. Nel caso delle Relazioni, si tratta di una valanga di documenti, il cui numero si infoltisce continuamente, anche se il tasso di assolvimento dell'obbligo di trasmissione nel 2007 risultava di poco superiore al 50%⁵⁹. La loro rilevanza e la loro attualità sono molto diseguali⁶⁰. Anche nei casi virtuosi in cui l'obbligo di presentazione viene rispettato, le relazioni sono in genere costituite da ricostruzioni della normativa, cui seguono gli organigrammi dell'ente, alcuni dati sulle risorse finanziarie a disposizione, e racconti più o meno dettagliati delle attività svolte. Esemplificativa dell'irrilevanza di questi documenti è la *Relazione sull'attività svolta dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*, presentata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti il 6 maggio 2010⁶¹, durante la deflagrazione di uno dei più gravi scandali degli ultimi anni, nel quale lo stesso ente risultava pesantemente coinvolto. Dalla relazione non emerge la benché minima traccia di problemi o di ambiti da recuperare a una maggiore trasparenza.

Il tasso di risposta dell'esecutivo e degli altri enti alle domande di informazione che provengono dal parlamento è monitorato al Senato

⁵⁸ Camera dei deputati, *Interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni e odg*, <http://www.camera.it/205>.

⁵⁹ Servizio per la qualità degli atti normativi - Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi, *Le relazioni alle Camere* <http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2010/LE%20REL%20AZIONI%20ALLE%20CAMERE.pdf> (senza data).

⁶⁰ Si spazia dall'attività svolta dalle Fondazioni bancarie (D.Lgs. 153/1999) a quella dell'Istituto per il credito sportivo (L. 70/1975), dall'aggiornamento del programma delle infrastrutture di preminente interesse nazionale (L. 289/2002) agli interventi nelle zone della Sicilia colpite dal sisma del gennaio 1968 (L. 178/1976).

⁶¹ V. http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indicetesti/215/002_RS/INTERO_COM.pdf.

dall'Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi, e alla Camera dal Servizio per il controllo parlamentare (8 addetti). Quest'ultimo cura la «verifica tecnica sulla attuazione delle leggi»⁶², un'espressione che, nel lessico dello staff, significa mero accertamento formale che l'ente abbia provveduto ad autocertificare, nei modi e nei tempi previsti dalla normativa, di avere effettivamente fatto ciò a cui era tenuto per legge. Il parlamento non ha previsto per sé alcun ruolo attivo, né nella scelta del formato per la selezione e la presentazione dei dati, né nella loro verifica, sia pure a campione.

Come è evidente, questo controllo esclusivamente formale non ha alcuna possibilità di scalfare il monopolio dell'informazione sull'attuazione delle leggi, saldamente detenuto dall'esecutivo (Lupo 2009).

Tra budget e management

Per quanto riguarda la logica «budget», il parlamento italiano ha una tradizione di scarsa incisività nel controllo della corrispondenza tra spese autorizzate e spese effettivamente compiute dalle amministrazioni. Anche l'approvazione del disegno di legge per il rendiconto del bilancio dello stato si riduce a una formalità⁶³ (Rivosecchi 2008, 239).

Ma è soprattutto il susseguirsi delle «manovre» e delle misure urgenti a rendere estremamente opaca e difficilmente monitorabile l'effettiva allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, nonostante il notevole impegno dei servizi parlamentari preposti a queste verifiche.

Alcune innovazioni introdotte nelle ultime due legislature hanno parzialmente modificato questo quadro, ampliando le informazioni a disposizione del legislativo e integrandole con la presentazione degli obiettivi perseguiti dalle diverse articolazioni del settore pubblico, con le corrispondenti risorse finanziarie.

Il primo intervento, attuato con la finanziaria 2008 del governo Prodi (L. 244/2007), prevedeva che i ministeri presentassero annualmente delle *'Relazioni alle Camere sullo stato della spesa e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta'*. In effetti, ogni documento inviato in esecuzione di questa norma ribadisce come essa abbia «attribuito al parlamento un nuovo strumento di verifica

⁶² Camera dei deputati, *Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2010*, cit., 52.

⁶³ Questa consuetudine ha conosciuto, come è noto, una smentita nel 2011, ma per motivi del tutto estranei al contenuto del disegno di legge.

sull'attività di governo, incentrato sui risultati di controllo strategico, al fine di assicurare la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa».

In realtà, questi Rapporti di performance hanno presto dimostrato i loro limiti. Innanzi tutto, solo alcuni ministeri hanno puntualmente rispettato l'impegno⁶⁴. Ma, soprattutto, un'analisi dei testi rivela ampi margini di discrezionalità nella loro impostazione, che li rende esercizi a mano libera, inutilizzabili per una effettiva valutazione dei risultati ottenuti dal management.

Un nuovo capitolo nella relazione tra logica «budget» e logica «management» si apre con l'approvazione, nel 2009, di due leggi che segnano svolte importantissime nei rispettivi ambiti di riferimento: si tratta della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 196/2009), e della legge delega sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, la già citata «riforma Brunetta» (Legge 15/2009).

Il primo provvedimento, in seguito perfezionato con un ulteriore adeguamento alle disposizioni stabilite in sede comunitaria (Legge 39/2011), riformula la struttura del bilancio in base a un'alberatura, raccordata a quella richiesta dall'Unione europea, che prevede, al primo livello, le missioni di carattere più generale, a loro volta articolate in programmi (172 per il triennio 2011 – 2013), al cui interno sono collocati una serie di obiettivi specifici. La nuova impostazione teoricamente consente alle commissioni parlamentari di disporre di dati finanziari più leggibili, perché già organizzati per specifiche aree di intervento e per progetti dettagliati. Inoltre, la legge prevede che siano fornite indicazioni più precise e vincolanti per la redazione delle note che le amministrazioni devono predisporre, sia in sede di bilancio di previsione, sia in sede di rendiconto, per informare il parlamento circa il grado di raggiungimento degli obiettivi correlati ai vari programmi, specificando quali risorse sono state utilizzate e quali indicatori sono stati impiegati per valutare i risultati ottenuti.

Da parte sua, il D. Lgs. n. 150/2009 di attuazione della L. 15/2009 prevede annualmente, per ogni amministrazione, la redazione di un

«documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed

⁶⁴ Dalla pagina web della Camera <http://www.camera.it/494?categoria=208>, non risulta ad esempio alcun rapporto proveniente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori» (art. 10).

L'evidente necessità di stabilire un raccordo tra i due tipi di programmazione è per altro già prevista e regolata nella legge di contabilità e finanza pubblica (approvata alcuni mesi dopo la «riforma Brunetta»), laddove stabilisce che gli elementi informativi contenuti nelle note integrative debbano evidenziare «il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi» (art. 21, comma 11, lettera a).

Ma, nell'attuazione di questa disposizione, quella relazione tra prospettiva «budget» e prospettiva «management», che il D. Lgs. n. 150/2009 definisce in termini di coerenza e di riferimento, e la Legge 196/2009 definisce in termini di collegamento, diventa, nell'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato, l'obbligo, per i due tipi di programmazione, «a porsi in relazione diretta»⁶⁵.

Questa impostazione ha portato a un serrato confronto tra la stessa Ragioneria Generale dello Stato e la «Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche» (CIVIT) – istituita in base alla Legge 15/2009 – per concordare obiettivi e indicatori di risultato che possano assolvere ad entrambe le funzioni. Apparentemente, si tratta di una semplificazione che facilita il lavoro di previsione e rendicontazione delle amministrazioni. In realtà, ad essere saltato è quel faticoso ma fondamentale lavoro di analisi, riagggregazione e valutazione delle informazioni secondo le diverse logiche «budget», «management» e «policy», che negli altri paesi è svolto dai *watchdog* dei parlamenti e dalle unità di programmazione strategica degli esecutivi, e che è assolutamente indispensabile per tentare una diagnosi delle molte possibili cause dei fallimenti del pubblico. In altre parole, il criterio dell'economicità, da solo, non può portare a discernere la diversa capacità di produrre valore dei diversi tipi di impiego del denaro pubblico.

La definizione del nuovo *frame* è ancora in corso⁶⁶. È quindi prematuro un bilancio sulle sue effettive conseguenze. E tuttavia le

⁶⁵ Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 2 luglio 2010, n. 28, p. 8 http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Modello-Circolare1.htm_asc1.PDF.

⁶⁶ Le *Note preliminari al Rendiconto generale dello Stato 2010* sono state elaborate per l'ultima volta in base alla vecchia normativa.

linee guida fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato⁶⁷ e la loro applicazione nelle *Note integrative al bilancio di previsione 2012-2014*⁶⁸ rivelano il permanere di notevoli limiti per quanto riguarda:

- l'individuazione di obiettivi specifici, data la tendenza a ricorrere a descrizioni molto generiche
- la presentazione di indicatori capaci di misurare i risultati⁶⁹
- la solidità delle evidenze circa il grado di avvicinamento al *target* previsto, che è sostanzialmente autocertificato, dato che gli unici numeri sono in genere quelli che identificano le leggi cui si richiamano le diverse attività descritte, e quelli che quantificano le risorse finanziarie.

Complessivamente, l'impianto rivela la netta predominanza dell'obiettivo del controllo della spesa rispetto a quello della valutazione dell'efficacia dei Piani della performance. Il parlamento, e con esso i cittadini, hanno infatti a disposizione un'unica declinazione di termini quali programma, obiettivo, indicatore, risultato, efficacia, valutazione: quella generata dalla prospettiva «budget».

Come è ovvio, la stringente implementazione di questa impostazione è un fattore assolutamente necessario, sia per la tenuta del sistema paese, nella drammatica crisi finanziaria e economica in atto, sia per l'esercizio della funzione di *oversight* del parlamento. Ma dalle esperienze straniere riportate, provengono seri dubbi sul fatto che essa possa costituire anche un fattore sufficiente per il raggiungimento di entrambi gli obiettivi.

L'equivoco sulla valutazione delle politiche

Benché la legge di contabilità e finanza pubblica consideri espressamente quale obiettivo «rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche» (art. 2

⁶⁷ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato, *Esempi indicatori per Note Integrative*, <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/NOTE-PRELI/Esempi-ind/>.

⁶⁸ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato, *Note integrative al bilancio di previsione 2012-2014*, <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/NOTE-PRELI/Note-preli/2012/index.html>.

⁶⁹ Nelle Note integrative, viene usata una traduzione italiana degli esiti dell'azione amministrativa in vistoso contrasto con quella standard: «indicatori di realizzazione fisica, di risultato (output) e di impatto (outcome)».

Legge 196/2009), la sua messa in opera non ha previsto alcun raccordo con la costellazione di concetti e strumenti tipici della *policy analysis and evaluation*, una prospettiva che, per altro, a differenza di quella orientata al «management», non è presidiata da alcuna struttura tecnica, nemmeno all'interno dell'esecutivo.

Attualmente, gli unici strumenti in possesso del parlamento per svolgere una funzione di *oversight* in una logica di *policy* sono costituiti dalle Commissioni parlamentari di inchiesta, la cui istituzione è prevista dall'articolo 82 della Costituzione ed è normata dai regolamenti delle due Camere. Ma i limiti nell'utilizzazione di questa fonte conoscitiva sono notevoli. Innanzi tutto, benché l'articolo della Carta ne vincoli l'istituzione a «materie di pubblico interesse», soprattutto nelle ultime legislature hanno spesso prevalso finalità politiche di parte. Anche quando sono affrontati temi di indubbia rilevanza, le inchieste si trascinano per anni e per legislature, e i risultati arrivano tardi, in un formato pesante, che ne rende difficile l'utilizzazione. Si pensi alla Commissione bicamerale sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, che sopravvive dalla XII legislatura, o a quella del Senato sugli infortuni sul lavoro, avviata nella XIV. Infine, la logica seguita nell'acquisizione e nella presentazione dei dati non ha nulla a che fare con la *policy analysis*, ma ricalca sostanzialmente un'impostazione di tipo giudiziario (Isoni 2011).

Del resto, anche quando al parlamento pervengono relazioni che, almeno in teoria, riguardano i risultati di specifici programmi, i dati forniti fanno riferimento esclusivamente alla *compliance* rispetto alle relative norme, senza alcuna analisi degli effetti e delle cause degli eventuali scostamenti rispetto a quelli attesi⁷⁰.

Ad accentuare questa carenza è la sistematica confusione, già emersa nella fase pre-legislativa, tra l'analisi e valutazione delle politiche pubbliche e la schedatura dei documenti per aree dell'intervento pubblico. Sul sito della Camera dei deputati⁷¹, si può ad esempio leggere questa invitante presentazione: «Le informazioni fornite

⁷⁰ Cfr. per esempio *Relazione sulla valutazione dei risultati dell'attuazione dei programmi triennali delle università (Anni dal 2007 al 2009), come richiesto dall'Articolo i-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43*, presentata nell'estate 2010 dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca alla Camera e al Senato, http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/234/001/INTERO.pdf.

⁷¹ Cfr. pagina *Temi dell'attività parlamentare*, sotto il titolo «I processi di attuazione delle leggi e i risultati delle politiche pubbliche cui le leggi danno impulso» <http://www.camera.it/481>.

producono conoscenza su come una legge è stata attuata e sui risultati conseguiti dall'intervento legislativo, nel risolvere il problema collettivo che l'ha resa necessaria». In realtà, come abbiamo già sottolineato, quella a disposizione dei parlamentari e dei cittadini non è altro che una catalogazione dei vari documenti gestiti dal sistema informativo, sulla base di un'alberatura per aree tematiche. Ovviamente queste voci corrispondono ai *topics* più ricorrenti anche in una prospettiva di *policy* (agricoltura, caccia e pesca, ambiente, territorio e protezione civile), ma è completamente assente l'impianto analitico che può trasformare queste etichette nella produzione di conoscenza utile a valutare in quale misura è stato risolto un problema di rilevanza collettiva.

Infine, anche rispetto all'*oversight* post-legislativo, si trascina l'equivoco tra leggi e politiche sorto intorno all'obiettivo della *better regulation*: infatti, dopo l'istruttoria ex ante e l'approvazione di una legge, viene la volta della verifica di impatto della regolamentazione (VIR), talvolta presentata, nei documenti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, come valutazione delle politiche pubbliche.

Alcuni segni di consapevolezza emergono invece dall'attenzione con cui i servizi, soprattutto al Senato, hanno dato conto, nei loro dossier, della riforma costituzionale francese del 2008, che ha portato a sancire nel modo più solenne l'inserimento della valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni del parlamento.

Chiare indicazioni sono inoltre venute da un'iniziativa del 2007, voluta dai presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), con l'insediamento di un comitato tecnico-scientifico per l'elaborazione di un rapporto sull'evoluzione del lavoro in Italia. Le raccomandazioni finali, presentate in un dossier del Senato dal titolo *Valutare le politiche pubbliche*⁷², suggeriscono:

- «l'uso di clausole valutative nelle leggi di riforma, clausole che fissino in maniera sufficientemente precisa obiettivi, tempi e risorse per la valutazione»;
- «la previsione che le unità tecniche delle assemblee elettive possano accedere ai microdati utilizzati per le attività di moni-

⁷² Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi d'impatto degli atti in itinere, *Valutare le politiche pubbliche - Italia: Indicazioni da una iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su «Il lavoro che cambia»* 2009 http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2009/dossier_n.19.pdf.

- toraggio e valutazione, in condizione di parità con le unità dell'amministrazione»;
- «a livello del Parlamento nazionale, la creazione di un'unità tecnica congiunta di Camera e Senato, che abbia competenze adeguate per analisi critiche – se del caso, per rianalisi – del monitoraggio e della valutazione degli effetti condotte (sic) dalle amministrazioni pubbliche»;
 - «sempre a livello di Parlamento nazionale, previsione di sessioni valutative delle competenti Commissioni parlamentari, o di una Commissione bicamerale 'ad hoc'»⁷³.

Purtroppo, queste raccomandazioni, che potrebbero essere attuate con una modifica dei regolamenti parlamentari, non hanno trovato alcun ascolto a livello nazionale, nonostante l'impegno di un *network* che comprende, oltre allo stesso CNEL, il Consiglio italiano per le Scienze Sociali e numerosi istituti di ricerca, dentro e fuori le università. E nessuna delle proposte di modifica dei regolamenti presentate nella XVI legislatura dimostra interesse per queste indicazioni:

«In materia di controllo sull'esecutivo le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari dovrebbero iniziare laddove nei fatti si arrestano, nella consapevolezza che è su questo versante dell'azione parlamentare che si 'gioca' la ricerca di un'identità alternativa a quella, ormai in declino, del Parlamento legislatore, nonché la costruzione di un più equilibrato rapporto con il potere esecutivo» (Rosa 2009, p. 154)⁷⁴.

⁷³ Cnel, *Il lavoro che cambia. Le raccomandazioni*, 38 [http://www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwTuttiPerCodiceUnivoco/0-2/\\$FILE/RACCOMANDAZIONI.pdf](http://www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwTuttiPerCodiceUnivoco/0-2/$FILE/RACCOMANDAZIONI.pdf).

⁷⁴ Le due proposte presentate nel 2008 dai gruppi del Popolo della Libertà al Senato e alla Camera affermano: «in un regime parlamentare caratterizzato dall'alternanza tra schieramenti contrapposti, il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il continuum governo-maggioranza, da una parte, e [l']opposizione, dall'altra» <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/305275.pdf> e http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/003/intero.pdf.

Regioni italiane

La sfida che il parlamento nazionale non ha raccolto, da oltre dieci anni ha suscitato l'interesse di diversi consigli regionali del centro-nord⁷⁵. In Italia, è qui che occorre guardare per identificare le tracce di una strategia volta a dotare i legislativi di autonome capacità di valutazione delle politiche degli esecutivi (Martini, Rosa e Sisti 2001; Sisti 2007).

E tuttavia l'incardinamento nei legislativi di una qualche timida forma di *policy evaluation* non è nata dall'esigenza di dare conto ai cittadini degli effettivi risultati dell'impiego delle risorse pubbliche. L'assenza di una pressione in termini di *accountability* è del resto comprensibile, dato lo stadio ancora embrionale del nostro federalismo fiscale, che interpone molti passaggi tra il prelievo delle imposte e il recapito delle politiche di competenza regionale. Ininfluyente è stato anche l'obiettivo di migliorare le performance dell'amministrazione regionale. Piuttosto, per i consiglieri con una più lucida visione del contesto istituzionale, all'inizio dello scorso decennio diventava incombente il rischio di finire con l'appartenere a un ente inutile. Infatti la Legge costituzionale n. 1 del 1999 dispone l'elezione a suffragio universale diretto del presidente della giunta, e sancisce la preminenza di questa figura non solo rispetto agli assessori, ma soprattutto rispetto al consiglio, la cui permanenza in carica è legata a quella dello stesso presidente. La riforma, dunque, di colpo spuntava i tradizionali strumenti con cui i consigli cercavano di influire sulle decisioni delle giunte, ad esempio minacciando il ritiro della fiducia.

Il consolidamento del Progetto CAPIRe, cui abbiamo fatto riferimento nelle pagine precedenti, è stato il larga parte agevolato dal fatto di intercettare la crisi di identità di un organo in cerca di una funzione, proprio mentre la stagione statutaria aperta dalla riforma costituzionale richiedeva una nuova formalizzazione del rapporto tra legislativo e esecutivo. Agli estensori dei nuovi statuti, la valutazione dei risultati è apparsa come un'opportunità per recuperare nella fase del controllo almeno un po' del potere perduto nella fase del dise-

⁷⁵ Per un approfondimento, cfr. l'articolo di Marco Zamboni in questo stesso numero.

gno dei provvedimenti⁷⁶. CAPIRe nasceva infatti con tre obiettivi:

1. l'inserimento negli statuti regionali di precisi riferimenti ai poteri del consiglio in termini di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche;
2. l'introduzione di clausole valutative nella legislazione regionale;
3. la creazione di strutture interne ai consigli a supporto della valutazione e del controllo.

Il primo obiettivo è stato raggiunto in importanti regioni, quali Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Umbria, Campania⁷⁷. In molti di questi casi, gli statuti prevedono anche la creazione, all'interno del consiglio, di organismi paritetici tra maggioranza e opposizione, con funzioni di predisposizione delle clausole valutative e di analisi dei successivi rapporti predisposti dall'esecutivo. Dato il contesto politico dell'epoca, caratterizzato da un elevatissimo livello di conflittualità tra le maggioranze e le opposizioni, si tratta di una scelta coraggiosa, il cui valore tuttavia deve ancora essere dimostrato su provvedimenti di reale salienza.

Il secondo obiettivo mirava ad inserire nelle leggi più rilevanti un esplicito riferimento a concreti parametri di valutazione, in termini di *outcome* e di impatto attesi. Anche in questo caso, dopo l'avvio della sperimentazione nel 2001 in Emilia-Romagna, il numero delle regioni che aggiungono queste clausole è in continuo aumento⁷⁸. L'effetto immediato è, per così dire, maieutico: i proponenti sono indotti a esplicitare gli obiettivi, in modo da rendere il loro progetto

⁷⁶ v. *Come i nuovi statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)*, in «Note per CAPIRe», n. 5, marzo 2004, http://www.capi-re.org/_documents/20040318110118-1.pdf; CAPIRe, *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, 2011, <http://www.capi-re.org/capi-reinforma/scaffale/esperienzeregionalifebbraio2011.pdf>. Cfr. anche Censis (2001), *I consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale. Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo*, <http://www.consiglio.marche.it/statuto/17-07-01.pdf>.

⁷⁷ Due citazioni per tutte. Dallo statuto della Regione Lombardia, Art. 14, comma 2: «Il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali». Dallo statuto dell'Umbria, Art. 61, comma 1: «Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative».

⁷⁸ Per un elenco aggiornato, cfr. CAPIRe, http://www.capi-re.org/attivita/clausole_valutative/default.asp.

valutabile, dopo un congruo periodo di tempo. Nel medio periodo, questo strumento può rendere più puntuali e penetranti le funzioni di *oversight* dei consigli, altrimenti ridotti, come il parlamento, al ruolo di destinatari passivi di decine di verbose relazioni sullo stato di attuazione dei più disparati provvedimenti⁷⁹.

I problemi maggiori sorgono rispetto al terzo obiettivo, soprattutto per quanto riguarda la disponibilità di risorse umane adeguate per numero e per competenze. È chiaro infatti che, al crescere delle clausole valutative, cresce anche il lavoro per la loro verifica: un'attività molto delicata, che richiede una precisa preparazione tecnica, non presente nell'amministrazione italiana, e difficilmente acquisibile in tempi di contrazione degli organici. Per ovviare, almeno in parte, a questo problema, il Progetto CAPIRe ha affiancato all'attività di consulenza un programma di formazione di estensione nazionale.

A conferma di quanto è andato perduto a livello nazionale nell'attuazione del programma *Better Regulation*, la *review* effettuata dall'OECD in Italia nel 2009, in un quadro con molte ombre, segnala invece il progetto quale «uno degli sviluppi recenti più efficaci» (OECD 2009, 254).

Paradossalmente, per quanto riguarda la valutazione da parte dei legislativi regionali, è la prospettiva «management» a costituire una sorta di tabù, quasi a dare per scontata la totale penetrazione e insindacabilità del controllo politico della giunta su ogni livello della macchina amministrativa.

3. Conclusioni

La ricerca ha innanzi tutto convalidato la prevista collocazione dei casi selezionati rispetto al grado di istituzionalizzazione dell'analisi e valutazione delle politiche. Il parlamento italiano conferma indubbiamente la funzione di *benchmark* negativo, mentre quelli di Gran Bretagna e Stati Uniti, benché differiscano profondamente per poteri, meccanismi elettorali, sistemi partitici, regole di funzionamento interno, eredità storica⁸⁰, da oltre vent'anni accreditano a tutti gli effetti questa prospettiva scientifica come una disciplina del pubblico,

⁷⁹ Per un'analisi dell'utilizzazione di queste fonti informative da parte dei consiglieri lombardi, cfr. Damonte (2010).

⁸⁰ Dal sito del NAO: «La nostra relazione con il *Committee of Public Accounts* (PAC) – che risale a 150 anni fa – è centrale per la funzione di servire il parlamento» http://www.nao.org.uk/support_to_parliament/pac.aspx.

con i suoi presìdi istituzionali e il suo corredo di strutture, regole, finanziamenti, certificazioni, siti internet, alberature per l'organizzazione e la presentazione dei dati.

La ricerca non intendeva approfondire le cause della distanza tra i casi angloamericani e quello italiano, bensì le conseguenze più chiaramente riconducibili al diverso ventaglio di competenze a disposizione dei legislativi. Ma è evidente che, in questo caso, identificare nettamente che cosa stia a monte, e che cosa a valle, diventa difficile. Lo stesso numero di termini mantenuti in inglese in questo testo, perché intraducibili, conferma come sullo sfondo stiano approcci culturali, e persino strutture lessico-semantiche, nettamente diversi. E le questioni lessicali contano. Il solo fatto di chiamare le politiche pubbliche con termini quali misure, provvedimenti, riforme comporta il fatto di sganciare queste scelte da un ancoraggio disciplinare - perché non esiste una scienza delle riforme, una rivista internazionale di provvedimenti comparati - per consegnarle interamente al *bricolage* politico.

Da questo punto di vista, la decisione della Francia e di alcune regioni italiane di trasferire all'interno dei loro legislativi istituzioni di second'ordine di derivazione angloamericana merita di essere seguita con attenzione.

L'individuazione delle conseguenze è inoltre complicata dal fatto che, come abbiamo rimarcato nell'articolo introduttivo, sia il parlamento britannico, sia quello americano hanno potuto contare, nei primi anni Novanta, sull'impegno degli stessi esecutivi, che hanno usato l'analisi e la valutazione delle politiche come una bandiera per ridurre le distanze tra le istituzioni e i cittadini, e per semplificare la stratificazione delle 'arcane regole' di cui, a loro avviso, si facevano scudo le burocrazie.

Pur con queste cautele, alcune evidenze contengono elementi che meritano di essere ripresi, perché l'inserimento nella comparazione di un caso, quale quello italiano, non contaminato dalle 'malattie del progresso', permette di cogliere, per contrasto, gli effetti del cumulo di cambiamenti incrementali che rischiano di essere sottostimati nelle ricerche provenienti dal mondo angloamericano - cioè la quasi totalità.

Consideriamo in primo luogo l'impatto di queste trasformazioni dal lato del funzionamento dei sistemi politico-istituzionali. Fino ad alcuni anni fa, l'unica domanda di ricerca sulle strutture tecniche che assistono i legislativi era: quale effettivo peso hanno le informazioni prodotte da queste agenzie sulle scelte dei parlamentari? La tradizionale risposta era: nessuno, o quasi. Questa conclusione poteva

contare su due argomenti. In primo luogo, le ricerche dimostravano che l'attenzione riservata dai *lawmakers* a questi documenti era piuttosto scarsa⁸¹. In secondo luogo, questo risultato empirico convergeva con quello a cui perveniva in chiave deduttiva la *positive political theory*: in una logica principale agente, è del tutto razionale che i *lawmakers* preferiscano contare sui feedback che arrivano dalle reazioni delle loro *constituency* di riferimento, anziché investire risorse in una sistematica analisi ex ante e ex post. La famosa contrapposizione tra *police patrols* e *fire alarms* (McCubbins e Schwartz 1984) è diventata la fonte di un'ampia letteratura⁸², che in genere valuta con scetticismo le crescenti funzioni assunte dalle agenzie a servizio dei legislativi.

Gli argomenti citati erano in singolare sintonia con la diffidenza nutrita verso queste innovazioni da studiosi di politiche pubbliche della rilevanza di Lindblom (1990), Lowi (1987), March e Olsen (1989), che consideravano troppo pericolosi in termini analitici i vincoli posti dai contesti istituzionali alla ricerca *policy oriented*. Dare credito alla possibilità di distinguere tra politica e amministrazione, tra scelta dei mezzi e scelta dei fini, tra fase della decisione e fase dell'implementazione, veniva considerato uno svuotamento dell'originale contributo teorico dei *policy studies*.

Le prove fornite dall'istituzionalizzazione dell'A&VPP negli ultimi vent'anni hanno sensibilmente cambiato le coordinate entro cui oggi viene studiato questo processo. E il confronto con il *benchmark* negativo italiano conferma la correttezza di questa ri-valutazione.

Innanzitutto, che i *lawmakers* non investano tempo e risorse nelle tecnicità della *policy analysis* è un comportamento ampiamente prevedibile e riscontrabile anche per la documentazione di tipo giuridico, o finanziario, o manageriale. Ma questo dato perde larga parte della sua rilevanza se, come del resto già Wildavsky suggeriva di fare, viene accantonata l'ingenua idea che l'analisi realizzi in presa diretta il suo obiettivo di «dire la verità al potere», perché le verità sono parziali e il potere è in pezzi (Wildavsky 1992, 405-406). L'influenza dell'istituzionalizzazione dell'A&VPP va piuttosto misurata tenendo conto della circolazione dei suoi prodotti entro i *network* aggregati da una forte attenzione per i referti dei tecnici. Fanno parte di questa cerchia degli attenti i manager pubblici interessati a capire gli obiettivi delle politiche che devono implementare, ma anche i

⁸¹ Per un'ottima rassegna della letteratura sul Congresso americano, si veda. Wu (2008).

⁸² A questo proposito, la rassegna di riferimento non può che essere McNollGast (2007).

centri studi delle organizzazioni degli interessi, i giornalisti e i blogger che monitorano i vari settori dell'intervento pubblico, i ricercatori nelle università e nelle *think tanks*, il personale che lavora negli staff delle commissioni parlamentari o dei singoli *lawmaker*, e gli stessi cittadini. È grazie alla circolazione di informazioni solide e gratuite entro questo circuito che diventa molto più costoso, per il politico, sostenere «proposte indecenti». In altre parole, non è il potere di attrazione della verità a contare, ma l'avversione al rischio di sostenere posizioni bocciate da documentate evidenze e da influenti *stakeholders*.

Per quanto riguarda la *positive political theory*, diversi contributi oggi propongono modelli più attenti alle specifiche clausole che regolano i rapporti tra *lawmakers*, burocrazie e strutture tecniche, e tra istruttoria pre-legislativa e post-legislativa (Ferejohn 1999; Lupia e McCubbins 2000; Chiou 2011). Le conclusioni sono spesso più aperte a un apprezzamento delle conseguenze positive, in termini di abbassamento dei costi dell'informazione e di riduzione delle inefficienze delle amministrazioni.

Le dure critiche di quegli studiosi di *policy* che ritengono l'istituzionalizzazione dell'A&VPP una resa a modelli semplicistici sono state ridimensionate da una serie di fattori. Innanzi tutto, l'impressionante volume di ricerche condotte da queste agenzie rende oggi difficile, per chi studia un qualunque settore di *policy*, prescindere da questi prodotti. In secondo luogo, il concreto esercizio di queste competenze ha dimostrato, come Lasswell (1951) si augurava, l'effettiva possibilità di convivenza tra scienze *per* le politiche, in chiave di *problem solving*, e scienze *delle* politiche, interessate a «tutto quello che i governi scelgono di fare o di non fare» (Dye 1987, 1), e a darne conto in termini teorici. Del resto, su distinzioni che, al pari di quella tra politica e amministrazione, all'orecchio dello studioso suonano come nobili bugie (Elmore 1982, 20), si basa anche l'istituzionalizzazione delle altre scienze del pubblico. Si pensi alla demarcazione tra fare le leggi e interpretarle, o tra scelte di bilancio politiche e scelte tecniche, o tra responsabilità ministeriale e autonomia manageriale.

Un altro interrogativo di ricerca che, alla luce dei casi che abbiamo esaminato, richiede una formulazione più precisa e indicatori più sensibili, riguarda gli effetti della crescita di attività *non partisan* nel parlamento, cioè nell'istituzione che deve la sua ragion d'essere alla contrapposizione tra maggioranza e opposizione. Attendarsi che questa estensione si traduca in una riduzione delle tipiche manifestazioni dello scontro politico nei confronti pubblici o in prossimità

delle elezioni, è una semplificazione che rischia di sottovalutare conseguenze meno visibili, ma più significative, quali la conoscenza degli stessi set di dati sugli effetti attesi delle politiche e la condivisione degli stessi criteri nella valutazione dell'implementazione.

Per quanto riguarda i cambiamenti interni al funzionamento del parlamento, nei casi statunitense e britannico, dove esistono *soft institutions* a presidio della prospettiva disciplinare di *policy*, l'allocatione delle risorse individuali e organizzative tra le varie funzioni che fanno capo al legislativo vede un netto ridimensionamento della fase centrale del *lawmaking*, nella quale avvengono le votazioni per la formale approvazione delle leggi, a vantaggio sia dell'approfondimento pre-legislativo, sia dell'*oversight* post-legislativo. Salvo nei casi di *issues* molto salienti e controverse, non solo per i rapporti tra maggioranza e opposizione, ma anche all'interno dei due schieramenti, quando arriva al voto, una proposta di legge è già stata incapsulata in una logica di *policy* che comunque ne condiziona l'impianto presente e l'implementazione futura: qual è il problema, quali risultati sono attesi dalla soluzione scelta, quali forme di monitoraggio saranno adottate, quali valutazioni saranno compiute. In altre parole, a diminuire sensibilmente è il peso relativo che l'approvazione formale delle leggi ha nei parlamenti analitici, rispetto ai parlamenti che, come quello italiano, continuano a identificare il loro ruolo esclusivamente con riferimento a questa funzione, al punto che, se non ci sono leggi da approvare, non sanno che cos'altro fare.

Questo dato pone una seria ipotesi sulle conclusioni che si possono trarre in base ai dati relativi all'approvazione formale delle leggi nelle comparazioni tra parlamenti analitici e non. Infatti le scelte rilevate in questo modo si collocano in contesti che ne possono modificare sensibilmente l'importanza e il significato perché, dove l'approfondimento pre-legislativo e l'*oversight* sono esercitati sul serio, cambiano le occasioni a disposizione dei *lawmakers* per far valere le loro preferenze.

Anche per quanto riguarda il rapporto tra le analisi compiute dalle agenzie che operano per i parlamenti e la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche, le tradizionali domande di ricerca basate su una contrapposizione tra tecnocrazia e democrazia appaiono irrimediabilmente datate. Come afferma Cass R. Sunstein, responsabile dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* della Casa Bianca, «un governo aperto è un governo analitico (e viceversa) [...]». C'è una stretta connessione, e persino una relazio-

ne inestricabile, tra governo analitico e governo aperto»⁸³. Anche se questo aspetto non è stato qui direttamente trattato, quando i dati sono pubblici, agevolmente rintracciabili, organizzati secondo il *frame* del *problem solving* e facilmente riutilizzabili, i costi informativi, che rappresentano uno dei maggiori ostacoli alla partecipazione e alla deliberazione pubblica, risultano enormemente ridotti. Quando l'implementazione è monitorata e valutata, a partire da quei risultati di cui i destinatari dovrebbero vedere gli effetti, la trasparenza facilita il coordinamento e rende più incisiva una eventuale mobilitazione.

In chiusura di questo articolo, riprendiamo il tema da cui siamo partiti, per rileggere, alla luce della comparazione effettuata, il problema nell'anomalia italiana nell'intreccio tra discipline e istituzioni.

In un contesto di crescente internazionalizzazione delle comunità epistemiche e di forte impegno delle organizzazioni internazionali nella determinazione degli standard per l'analisi e la valutazione di ciò che avviene nella sfera pubblica dei diversi paesi, il fatto di non disporre di una delle quattro prospettive disciplinari normalmente utilizzate carica le rimanenti di compiti che finiscono con l'alterare la natura stessa delle risorse concettuali e metodologiche che sono loro proprie, riducendone l'incisività.

Se consideriamo la prospettiva «norma», l'inconsapevole funzione di supplenza rispetto al quarto paradigma ha portato, come abbiamo più volte sottolineato, a una utilizzazione ipertrofica della logica giuridica. Si pensi alla pretesa di specificare nei testi normativi concetti, procedure e metodologie che sono soggetti a continuo aggiornamento sul piano scientifico⁸⁴. O si considerino temi quali l'*e-government*, la trasparenza dei dati pubblici, la riforma universitaria o il federalismo, risucchiati entro la sfera di attrazione della norma, con effetti paralizzanti. Il problema ha ben poco a che fare con il tema della semplificazione o della delegificazione. Due decenni fa, in un documento di rilevanza storica della presidenza americana, l'origine di questa tendenza era individuata in questi termini:

⁸³ Sunstein C. (2010), *Open Government is Analytic Government (and Vice-Versa)*, Remarks on the Occasion of the 30th Anniversary of the Regulatory Flexibility Act,

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/speeches/Sunstein_Speech_2010-0921.pdf. Il testo è per altro un'ottima illustrazione di come l'obiettivo della *better regulation* sia stato declinato negli Stati Uniti.

⁸⁴ «Il paradigma postburocratico non cerca di chiudere in modo definitivo le controversie intorno alle definizioni generali di concetti quali prodotto, servizio, qualità, validità. Stabilire per legge la precisa definizione di queste categorie – insieme retoriche e analitiche – è probabilmente futile» (Barzelay 1992, 121).

«La proliferazione delle norme è in realtà solo un sintomo delle difficoltà di governo, non la causa. Il problema di base è che il governo arranca, e risponde a ogni nuova questione con una nuova normativa, perché è incapace di ammettere che il mondo attorno a lui è andato in un'altra direzione» (National Performance Review 1993, 5, trad. it).

I costi che derivano dal rinvio di questa presa di coscienza ormai minano la credibilità della stessa comunità epistemica dei giuristi.

Considerando la prospettiva «budget», il cui rafforzamento nessuno può ragionevolmente criticare, dato il passato e il presente delle finanze pubbliche italiane, l'assenza del quarto paradigma comporta una enorme difficoltà nell'identificare le spese realmente improduttive e nel selezionare gli impieghi che costituiscono, invece, veri e propri investimenti sociali sul medio e lungo periodo. Capire quali, tra i vari obiettivi contenuti nei diversi programmi di spesa, sono stati effettivamente raggiunti, e con quali effetti rispetto al problema che li aveva generati, è un'operazione che solo una prospettiva di *policy* può provare a impostare, creando una sua propria infrastruttura con un'articolazione per programmi e progetti, che deve certamente avere un preciso raccordo con quella propria del bilancio, ma che deve innanzi tutto essere funzionale alla valutazione dei risultati di *policy*. Si pensi ad esempio alla necessità di verificare l'effettivo contributo che le organizzazioni no profit danno all'implementazione di un progetto: anche quando questo elemento non ha identità in termini di contabilità pubblica, può avere un ruolo determinante nel successo o nel fallimento di una politica. Se il quarto paradigma non è disponibile, è difficile uno scostamento dalla logica dei tagli lineari, con tutti gli effetti negativi in termini di efficienza, efficacia e equità dell'azione pubblica. E obiettivi quali sviluppo e crescita rischiano di diventare parole magiche, quando la scarsità delle risorse imporrebbe una precisione chirurgica nel disegno dei progetti di intervento.

All'inizio del paragrafo, abbiamo parlato, con riferimento al caso italiano, di un solo paradigma mancante, quello di *policy*, con ciò accreditando l'avvenuta affermazione della prospettiva «management». In realtà, questo riconoscimento istituzionale è solo ai primi passi, e, come abbiamo visto, esistono forti spinte verso la sua assimilazione all'interno della logica «norma» e/o «budget». Del resto, lo sviluppo delle due discipline che per ultime hanno proposto chiavi di lettura autonome di quel che avviene nel settore pubblico è strettamente interconnesso (Lynn 2006; Talbot 2010). Se è vero che, come abbiamo più volte sottolineato, termini quali programma, performance, prodotto, risultato, fanno riferimento a concetti e a indicatori nettamente diversi quando sono declinati in chiave di «management» o di

«*policy*», è anche vero che, se una prospettiva disciplinare non mette in campo i suoi strumenti analitici, l'altra ne risente negativamente, perché «disegno organizzativo e *policy analysis* sono parte dello stesso processo di governo» (Wildavsky 1992, 232). L'individuazione dei punti di incastro e di snodo richiede un lavoro comune. Si pensi alla fase di progettazione, quando disegno di *policy* e programmazione strategica si incrociano, perché si tratta di assegnare le risorse e le responsabilità alle singole organizzazioni pubbliche, ma anche di stabilire gli ambiti di collaborazione tra amministrazioni, e tra queste e gli attori non governativi, perché sono pochissimi i problemi che possono essere affrontati affidandone la soluzione a un'unica unità amministrativa. O si pensi all'esercizio della valutazione. Senza un'approfondita analisi, caso per caso, delle interdipendenze tra i limiti ascrivibili all'impostazione delle politiche e quelli riconducibili a carenze gestionali, riesce impossibile districare la matassa tra valutazione dell'efficacia della politica e valutazione delle performance organizzative, per tacere di quelle individuali. E riesce impossibile costruire evidenze circa l'influenza dei contesti sui risultati, un passaggio senza il quale l'intero esercizio della valutazione diventa inutile, impopolare e iniquo.

Analisi e valutazione delle politiche, in questo confronto, non rappresentano un approccio analiticamente superiore o intrinsecamente più potente di altri. Al contrario, sono un'euristica, e talvolta una retorica, deboli, che rispecchiano la complessità dell'intervento pubblico, le sue inevitabili approssimazioni, i suoi continui errori. Per questo il loro ruolo è importante.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alt J.E. – Lowry R.C. (2010), *Transparency and Accountability: Empirical Results for US States*, in «Journal of Theoretical Politics», vol. 22, n. 4, pp. 379-406.
- Arter D. (2006), *Conclusion. Questioning the 'Mezey' Question: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures*, in «Journal of Legislative Studies», vol. 12, n. 3-4, pp. 462-482.
- Baldwin N.D.J. (2005), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, London, Taylor & Francis.
- Barzelay M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Berkeley, Calif., University of California Press.
- Berkman M. (2002), *Legislative Professionalism and the Demand for Groups: The Institutional Context of Interest Population Density*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. 26, n. 4, pp. 661-679.
- Bobbio L. (1999), *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla pro-*

- gettazione legislativa, in «Iter Legis», numero speciale, pp. 323-332.
- Bowman A. O'M. – Kearney R. (1988), *Dimensions of State Legislative Capacity*, in «Western Political Quarterly», vol. 41, n. 2, pp. 341-362.
- Brandolini E. (2009), *La legge n. 15/2009: l'evoluzione dei sistemi di controllo e il ruolo della Corte dei conti*, in «Azienditalia», n. 5, pp. 217-225
<http://www.ipsoa.it/riformabrunetta/pdf/Brandolini.pdf>.
- Capano G. – Giuliani M. (2003), *The Italian Parliament: In Search of a New Role*, in «Journal of Legislative Studies», vol. 9, n. 2, pp. 8-34.
- Chiou F.Y. (2011), *The Role of Procedural Commitment in Informational Theory of Legislative Organization*, in «Journal of Theoretical Politics», vol. 23, n. 4, pp. 532-558.
- Cotta M. (1994), *The Rise and Fall of the «Centrality» of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem After the Second World War*, in G.W. Copeland – S.C. Patterson (a cura di), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, MN, University of Michigan Press, pp. 59-94.
- Damonte A. (2010), *I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi nel processo di law making*, in IREr, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, pp. 95-132. http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=4e7740f5-284e-4c66-8e39-231b28fd2db3&groupId=38960.
- Dye T.R. (1987), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Dye K.M. – Staphenurst R. (1998), *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank.
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18120/pillars.pdf>.
- Elmore R.F. (1982), *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, in W. Williams *et al.* (a cura di), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Chatham, Chatham House, pp. 18-35.
- Ferejohn J. (1999), *Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*, in A. Przeworski – S.C. Stokes – B. Manin (a cura di), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 131-153.
- Foucault M. (1991), *Governmentality*, in G. Burchell – C. Gordon – P. Miller (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 87-104.
- Grossback L.J. – Peterson D.A. (2004), *Understanding Institutional Change: Legislative Staff Development and the State Policymaking Environment*, in «American Politics Research», vol. 32, n. 1, pp. 26-51.
- Guston D.H. – Jones, M. – Branscomb L.M. (1997), *The Demand for and Supply of Technical Information and Analysis in State Legislatures*, in «Policy Studies Journal», vol. 25, n. 3, pp. 451-469.
- Hammond S.W. (1996), *Recent Research on Legislative Staffs*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. 21, n. 4, pp. 543-576.

- Hird J.A. (2005), *Policy Analysis for What? The Effectiveness of Nonpartisan Policy Research Organizations*, in «Policy Studies Journal», vol. 33, n. 1, pp. 83-106.
- Hood C. (2010), *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in «West European Politics», vol. 33, n. 5, pp. 989-1009.
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (2004), *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience*, ISSAI 3000, Vienna [http://www.issai.org/media\(879,1033\)/ISSAI_3000_E.pdf](http://www.issai.org/media(879,1033)/ISSAI_3000_E.pdf).
- Isoni A. (2011), *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in «Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», n. 4, pp. 1-16, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Isoni.pdf>.
- Kaeding M. (2007), *Better Regulation in the European Union: Lost in Transition or Full Steam Ahead? The Transportation of EU Transport Directives across Member States*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- King J.D. (2000), *Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. 25, n. 2, pp. 327-343.
- Kousser T. (2005), *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krehbiel K. (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Kurtz K. – Weberg B. (2010), *What Legislatures Need Now*, in «State Legislatures», vol. 36, n. 7, pp. 47-50, <http://www.ncsl.org/LinkClick.aspx?fileticket=IisIgbaTwpo%3D&tabid=20719>.
- Lasswell H.D. (1951), *The Policy Orientation*, in D. Lerner – H.D. Lasswell (a cura di), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-15.
- Lindblom C.E. (1990), *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven. Yale University Press.
- Lowi T.J. (1987), *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power*, in «American University Law Review», vol. 36, n. 2, pp. 295-322.
- Lupia A. - McCubbins M.D. (2000), *Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed*, in «European Journal of Political Research», vol. 37, n. 3, pp. 291-307.
- Lupo N. (2009), *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in «Amministrazione in cammino», http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Studi-ric/Lupo_AmminIncamm.pdf.
- Lynn L.E. (2006), *Public Management: Old and New*, New York & London, Routledge.
- March J.G. – Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press; trad. it. (1992), *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Martini A. – Rosa F. – Sisti M. (2001), *Strutture di monitoraggio e valutazio-*

- ne delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 1, pp. 71-117.
- McCubbins M.D. – Schwartz T. (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, in «American Journal of Political Science», vol. 28, n. 1, pp. 165-179.
- McNollGast (2007), *The Political Economy of Law: Decision-Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies*, in A. Polinsky – S. Shavel (a cura di), *Handbook of Law and Economics*, Amsterdam, Elsevier Science Publishing, volume 2, pp. 1651-1738.
- Mill J.S. (1861), *Considerations on Representative Government*, ed. Rockville, MD, Serenity Publishers, 2008.
- Mulgan R. (2003), *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- National Performance Review (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, D.C., Government Printing Office. Trad. it.: *Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Rimini, Maggioli editore, 1995.
- Norton P. (2005), *Parliament in British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Norton S.D. – Smith M. (2008), *Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K. National Audit Office*, in «Public Administration Review», vol. 68, n. 5, pp. 921-931.
- OECD (2009), *Reviews of Regulatory Reform: Italy – Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, Parigi.
- Piccirilli G. – Zuddas P. (2011), *Assisting Italian Mps In The Pre-Legislative Scrutiny*, paper, International Conference: Effective capacity building programmes for parliamentarians, Bern (Switzerland), <http://www.ipu.org/splz-e/asgp11/Zuddas.pdf>.
- Posner P. – Park C.K. (2007), *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, in «OECD Journal on Budgeting», vol. 7, n. 3, pp. 1-26 <http://www.oecd.org/dataoecd/42/27/43411793.pdf>.
- Radaelli C. (2004), *The Diffusion of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Best Practices or Lesson-Drawing?*, in «European Journal of Political Research», vol. 43, n. 5, pp. 723-774.
- Rivosecchi G. (2008), *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, pp. 201-242.
- Rosa F. (2009), *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Luiss University Press, pp. 134-155.
- Sabatier P. – Whiteman D. (1985), *Legislative Decision-Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. 10, n. 3, pp. 395-421.
- Sisti M. (2007), *Fare leggi o valutare politiche?*, in «Federalismi – Rivista di

- diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», n. 13, pp. 1-9.
- Stapenhurst R. – Pelizzo R. – Olson D. – von Trapp L. (2008), *Legislative Oversight and Government Accountability: A World Perspective*, Washington, World Bank Publications.
- Strøm K. (1998), *Parliamentary Committees in European Democracies*, in L. D. Longleyand – R.H. Davidson (a cura di), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, pp. 21-59.
- (2003), *Parliamentary Democracy and Delegation*, in K. Strøm – W.C. Müller – T. Bergman (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55-106.
- Talbot C. (2010), *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Washington, DC, The World Bank.
- Watt I. (2010), *Changing Visions of Parliamentary Libraries: From the Enlightenment to Facebook*, in «IFLA Journal», n. 36, pp. 47-60.
- Weimer D.L. (2005), *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in «Policy Studies Journal», vol. 33, n. 2, pp. 131-147.
- Weissert C.S. – Weissert W.G. (2000), *State Legislative Staff Influence in Health Policy Making*, in «Journal of Health Policy and Law», vol. 25, pp. 1121-1148.
- Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, N.J., Transaction (1 ed: 1979).
- Wilson W. (1885), *Congressional Government*, New York, Houghton.
- Wu C. (2008), *Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress*, in «Parliamentary Affairs», vol. 61, n. 2, pp. 356-369.

GLORIA REGONINI insegna Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano le aree di decisione *non partisan* nelle democrazie, l'*accountability*, l'*open government*. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Paradoxes of Deliberative Democracy*, in Pellegrini G. (ed), *Technoscientific innovation. Responsibility and new models of democracy*, Rubbettino 2008; *Democrazia, competenze tecniche, deliberazione*, in «Dialoghi internazionali», 2011, n. 16. INDIRIZZO: Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Studi Sociali e Politici – Via Conservatorio, 7 – 20122 Milano.

[e-mail: gloria.regonini@unimi.it]